



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

**TOMADA DE CONTAS ANUAL AGREGADA**

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO  
EXERCÍCIO : 2008  
PROCESSO N° : 71000.007082/2009-16  
UNIDADE AUDITADA : SECRETARIA EXECUTIVA/MDS  
CÓDIGO UG : 550003  
CIDADE : BRASÍLIA  
RELATÓRIO N° : 224486  
UCI EXECUTORA : 170978

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 224486, 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 apresentado pela **SECRETARIA EXECUTIVA - SE/MDS**, que incluiu as seguintes unidades jurisdicionadas:

- **Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e suas consolidadas.**
- **Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias.**
- **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.**
- **Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.**

**I - ESCOPO DOS EXAMES**

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 19.5.2009 a 6.6.2009, 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 exames, que contemplaram os seguintes itens:

- AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS
- QUALIDADE/CONFIABILIDADE DOS INDICADORES
- 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-94/2008 e 97/2009.

5. Em acordo com o que estabelece o Anexo VI da DN-TCU-94/2008, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

### **5.1 - RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO**

Em uma análise geral, verificou-se que as mencionadas Unidades Jurisdicionadas consolidadas/agregadas neste relatório cumpriram com suas missões institucionais, apresentando resultados quantitativos e qualitativos satisfatórios e/ou devidamente justificados, com exceção da Secretaria Executiva - SE e Secretaria de Apoio Institucional e Parcerias - SAIP, conforme demonstração e detalhamento a seguir:

#### **A) SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO - SPOA**

Os resultados da SPOA, Unidade Jurisdicionada consolidadora das Coordenações-Gerais de Logística e Administração e de Recursos Humanos, encontram-se consubstanciados nos itens a seguir:

##### **A.1) COORDENAÇÃO-GERAL DE LOGÍSTICA E ADMINISTRAÇÃO - CGLA**

No Relatório de Gestão da CGLA, referente ao exercício de 2008, consta que a Coordenação, em vista de sua condição de Unidade Gestora que promove o apoio logístico para o desenvolvimento das competências das demais Unidades do MDS, é responsável pelas atividades inerentes à administração de contratos, compras, licitações, material, patrimônio, obras, instalações, protocolo, reprografia, manutenção predial, transporte, telecomunicações, vigilância, zeladoria etc., fundamentais ao perfeito funcionamento de toda a estrutura do Ministério.

A alocação dos recursos para o financiamento da logística e da administração no Orçamento Geral da União se deu por meio da Ação 2000 - Administração da Unidade, do Programa 0750 - Apoio Administrativo. Entretanto, verificou-se que não foram especificadas metas para essa Ação.

Segundo consulta ao SIAFI Gerencial (Dez2008), no âmbito da Ação 2000, verificamos a execução de 93,07% dos recursos disponibilizados pela setorial contábil (UG 550002).

## A.2) COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS HUMANOS - CGRH

Conforme informações extraídas do Relatório de Gestão do exercício de 2008, as atividades desenvolvidas no âmbito da Coordenação-Geral de Recursos Humanos observam as diretrizes da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC.

A CGRH operacionaliza a política de Recursos Humanos por meio de duas Coordenações, quais sejam, a Coordenação de Gestão de Pessoas - COGEP, com competência específica de administração de pessoal, exercendo atividades de coordenação, orientação, supervisão e controle das atividades relativas a cadastro, pagamento, benefícios, remuneração, normas de servidores ativos, aposentados e beneficiários de pensão do MDS, e a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas - CODEP, que possui competência para gerir os planos de aperfeiçoamento e desenvolvimento de recursos humanos, efetuando levantamento das necessidades de desenvolvimento e capacitação dos recursos humanos nas diversas unidades administrativas do Ministério, inclusive propondo e criando meios para executá-las. Propõe, também, ações que compõem o Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos, a ser ainda implementado.

O quadro a seguir informa os valores relativos à execução orçamentária das Ações de responsabilidade da CGRH/MDS:

Ação Governamental	Em R\$		
	Prevista	Liquidada	Percentual de execução%
0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Cíveis	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00	0
09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	R\$ 1.466.961,00	R\$ 1.320.810,00	90,04
2000 - Administração da Unidade	R\$ 96.645.919,00	R\$ 95.928.867,00	99,26
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores	R\$ 349.586,00	R\$ 227.648,00	65,12
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados	R\$ 48.580,00	R\$ 38.265,00	78,77
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados	R\$ 410.159,00	R\$ 408.308,00	99,55
2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados	R\$ 908.643,00	R\$ 876.161,00	96,43
0716 - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos Devidos pela União, Autarquias e Fundações Públicas Federais	R\$ 77.921,00	R\$ 24.550,00	31,51
4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	R\$ 368.878,00	R\$ 253.569,00	68,74

Fonte: SIGPlan e SIAFI Gerencial

Para a Ação 2000 - Administração da Unidade, apenas R\$ 32.523.184,27 foram executados pela CGRH (UJ 550006), valores que se referem às despesas com pessoal. Dentre as principais, podemos citar: vencimentos e vantagens fixas, no valor de R\$ 23.791.906,21; encargos, num montante de R\$ 2.739.655,00; R\$ 3.620.639,00 em valores pagos aos contratados por tempo determinado; valores de

ressarcimentos das despesas com pessoal requisitado, totalizando R\$ 1.056.416,88; e despesas com diárias, no valor de R\$ 546.353,36.

Na Ação 0181 - Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis e Pensões, justifica-se a previsão orçamentária pela possibilidade de ocorrência de pagamento de pensão no exercício decorrente de fato imprevisível, o que não ocorreu em 2008.

Quanto a Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, em 2008, o MDS encerrou o procedimento de ressarcimento despesas médicas que vigorava no Órgão e firmou contrato com empresas que passaram a ser as responsáveis pela prestação de assistência à saúde dos servidores.

Já a Ação 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação teve a execução financeira em níveis abaixo do valor previsto devido à mudança na forma como foram realizadas as ações de capacitação, priorizando os cursos em turmas fechadas, o que levou ao atingimento do objetivo de reduzir custos e oferecer mais oportunidades de capacitação aos servidores do MDS. A meta física para essa Ação era de 250 servidores capacitados, porém foram capacitados 359 servidores, de acordo com informações prestadas pela Unidade por meio do Ofício/SPOA/SE/MDS nº 46, de 8.6.2009.

#### **B) SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO - SAGI**

##### **Programa 1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.**

O Programa tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No âmbito do MDS, a execução das Ações está a cargo de diferentes Secretarias, sendo que as Ações 4923 e 6877 estão sob a responsabilidade da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Para cumprir com o objetivo de agregar qualidade à gerência e ao desempenho dos programas sociais, a SAGI desenvolve as atividades de avaliação, monitoramento, capacitação e disseminação.

Da dotação inicialmente autorizada para estas duas Ações (R\$ 15.260.486,00), houve o cancelamento de R\$ 754.514,00, resultando em uma dotação final de R\$ 14.505.972,00, cuja execução pode ser visualizada no quadro a seguir:

**Quadro 02 - Execução Orçamentária e Financeira do Programa 1006 <sup>(1)</sup>**

**em R\$**

Ação Governamental	Dotação Autorizada <sup>(2)</sup>	Despesas Executadas	% das Despesas executadas X Programado
4923 - Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	6.880.486,00	6.580.486,00	95,64%
6877 - Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	7.625.486,00	7.372.800,00	96,69%
Total	14.505.972,00	13.953.286,00	96,19%

<sup>(1)</sup>Refere-se somente às Ações de responsabilidade da SAGI

<sup>(2)</sup>Dotação Autorizada = LOA + Créditos - Cancelamentos

Fonte: SIAFI/2008

Conforme demonstrado, a execução das Ações sob a responsabilidade da SAGI atingiu 96,19% da dotação final autorizada. Destacamos que a Unidade não executa diretamente os recursos de seu orçamento, sendo que os mesmos são repassados a outras Unidades Gestoras, que procederam à execução direta destes recursos ou realizaram o repasse para outras entidades, por meio de Acordos de Cooperação Técnica Internacional (ACTI) e para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). No que concerne às metas físicas vinculadas às Ações sob a responsabilidade da SAGI, verificamos que, de forma geral, tais metas foram satisfatoriamente atingidas, conforme será demonstrado mais adiante.

### **Ação 4923 - Avaliação de Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.**

A Ação 4923 tem como finalidade melhorar as políticas de desenvolvimento social e combate à fome em termos de eficiência, eficácia, efetividade, focalização e controle social. A forma de implementação dessa Ação é direta e se dá mediante a elaboração de diagnóstico extensivo das políticas implementadas, a construção de base de dados e o desenvolvimento de sistemas de avaliação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome.

O quadro a seguir apresenta a Série Histórica relativa ao desempenho da Unidade nos últimos três exercícios:

**Quadro 03 - Execução da Ação 4923**

Exercício	Meta	Previsão <sup>1</sup>	Em R\$	
			Execução	Execução/ Previsão
2006	Física <sup>2</sup>	03	03	100%
	Financeira <sup>3</sup>	8.482.050,00	7.195.268,00	84,83%
2007	Física <sup>2</sup>	03	03	100%
	Financeira <sup>3</sup>	6.100.000,00	5.603.039,15	91,85%
2008	Física <sup>2</sup>	03	03	100%
	Financeira <sup>3</sup>	6.880.486,00	6.580.486,00	95,64%

Fonte - SIGPLAN e SIAFI/2008

<sup>1</sup> - Previsão Financeira: LOA + créditos adicionais - cancelamentos

<sup>2</sup> - Política avaliada.

No exercício em exame, a execução orçamentária e financeira somou R\$ 6.580.486,00, correspondentes a 95,64%. A execução dos recursos se deu mediante a transferência para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (Proj. BRA-04/46 - R\$ 600.000,00 e BRA-04/028 - R\$ 4.025.000,00), valores correspondentes a 9,12% e 61,17% do total de recursos executados, respectivamente. O restante (R\$ 1.955.486,00 - 29,72%) foi executado diretamente pela CGLA/SPOA/MDS.

Analisando o histórico de execução da Ação ao longo dos três últimos exercícios, verifica-se claro incremento do percentual de execução. Destacamos, no entanto, que o elevado grau de execução orçamentária e financeira tem pouca interferência na avaliação de sua execução física, devido ao fato de que os recursos são empenhados e transferidos a agentes executores externos à Unidade. Cabe ainda ressaltar que a meta física estabelecida não considera as demandas recebidas e/ou aquelas estabelecidas pela própria Unidade, o que torna este parâmetro relativamente limitado para fins de aferição dos

resultados obtidos pela SAGI.

Conforme dados constantes do Relatório de Gestão, em 2008, a SAGI possuía vinte e oito pesquisas contratadas, abrangendo as três políticas, sendo que, ao final do exercício, nove delas foram concluídas e oito foram executadas mediante acordos de cooperação técnica internacional.

No que concerne às pesquisas ainda em andamento ao final do exercício em exame, a relação apresentada no Relatório de Gestão inclui pesquisas em fase de contratação, ou seja, ainda não iniciadas. Além disso, 7 (sete) tinham prazos de entrega inicialmente fixados para 2008, que foram prorrogados para o exercício de 2009, o que denota relativo atraso na execução das atividades. Salientamos que, de acordo com informações adicionais prestadas pela Unidade, cinco destas pesquisas já foram concluídas até a data de 5.6.2009.

Em função das recomendações contidas no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão - TC/2007, a SAGI redesenhou o indicador de eficácia e elaborou os de eficiência e efetividade da Ação 4923. Dessa forma, a análise comparativa dos resultados dos indicadores ao longo dos últimos três exercícios, os quais constaram dos respectivos Relatórios de Gestão, fica comprometida, sendo que os resultados do exercício em exame constam do quadro a seguir:

**Quadro 04 - Resultados dos indicadores vinculados à Ação 4923 - 2008**

Nome do Indicador	Resultado/Conceito
Indicador Global de Eficácia (Efg)	0,41/Bom
Indicador Específico de Eficácia por Políticas (Efs)	NI
Indicador de Eficácia Total (Eft)	NI
Indicador de Eficiência (Ec)	3,83/Bom
Indicador de Efetividade (Et)	0,75/Muito Bom

Fonte: Relatório de Gestão da SAGI/2008 e Memorando nº 312/2009-SAGI/MDS, de 5.6.2009.

Legenda: NI - Não informado pelo gestor.

Conforme evidenciado, verificamos a ausência, no Relatório de Gestão e no Memorando nº 312/2009-SAGI-MDS, de valores referenciais expressamente fixados pela Unidade, para se avaliar o Indicador Específico de Eficácia por Políticas (Efs) e o Indicador de Eficácia Total (Eft). Registramos, também, que não constatamos a existência de metas previamente estabelecidas e escalonáveis para os indicadores utilizados, de tal forma que se possa evidenciar, a cada exercício, o desempenho da Unidade frente aos objetivos inicialmente propostos.

#### **Ação 6877 - Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

A Ação tem como finalidade ampliar a capacidade dos agentes públicos e sociais para monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento social e combate à fome, visando ao aperfeiçoamento da gestão dessas políticas à luz dos resultados obtidos e ao aumento da transparência da ação governamental. Além disto, visa capacitar permanentemente os atores envolvidos com a política de assistência social, de modo a qualificar e/ou aperfeiçoar a atuação dos mesmos no campo da gestão, financiamento e controle social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A forma de implementação dessa Ação é direta e descentralizada e se dá mediante convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios e

contratação de instituições públicas e privadas. Os valores apresentados a seguir referem-se somente àqueles sob responsabilidade da SAGI e evidenciam o desempenho da Unidade nos últimos três exercícios:

**Quadro 05 - Execução da Ação 6877**

Exercício	Meta	Previsão <sup>1</sup>	Execução	Execução/ Previsão
2006	Física <sup>2</sup>	11.700	1.800	15,38%
	Financeira <sup>3</sup>	10.510.911,00	9.771.737,00	92,97%
2007	Física <sup>2</sup>	1.600	360	22,5%
	Financeira <sup>3</sup>	9.975.486,00	9.975.287,00	99,9%
2008	Física <sup>2</sup>	1.600	1.651	103,19%.
	Financeira <sup>3</sup>	7.625.486,00	7.372.800,00	96,69%

Fonte - Sigplan e STAFI/2008

<sup>1</sup> - Previsão Financeira: LOA + créditos adicionais - cancelamentos

<sup>2</sup> - Agentes capacitados

<sup>3</sup> - Em R\$

No exercício em exame, a execução orçamentária e financeira somou R\$ 7.372.800,00, correspondentes a 96,69%. Desse total, foi transferido para o PNUD/BRA-04/46 o valor de R\$ 7.206.308,30 (97,74%), sendo que o restante foi repassado para a ENAP ou executado diretamente pela CGLA/MDS. Relewa destacar, portanto, que, também neste caso, o elevado grau de execução orçamentária e financeira nos três exercícios tem pouca interferência na avaliação de sua execução física, devido ao fato de que os recursos são empenhados e transferidos a agentes executores externos à Unidade, o que implica, inclusive, na possibilidade de descompasso entre a execução física e a financeira, em especial nos acordos de cooperação técnica internacional.

Os dados constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - Sigplan e do Relatório de Gestão indicam a superação da meta física, mediante a capacitação de 1.651 agentes sociais. Deste total, 1.531 foram capacitados por meio do Projeto de Capacitação Descentralizada, realizado pelas Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs), contratadas no âmbito do PNUD BRA/04/046. Outros 120 profissionais (gestores e técnicos) foram capacitados por meio do "Seminário Experiências em Monitoramento na Assistência Social".

Especificamente quanto à capacitação dos 1.531 gerentes sociais, realizada por meio das ACE's, a mesma foi objeto de análise, pela CGU, por ocasião da auditoria de recursos externos de 2008, realizada no PNUD/BRA/04/046. Embora os recursos financeiros sejam executados pela UIP/SE/MDS, considerando que a competência técnica é da SAGI, destacamos, abaixo, os principais aspectos abordados pela equipe de auditoria, relativos à referida capacitação:

a) conforme informações prestadas pela UIP/SE/MDS, computados todos os participantes, somente 58,7% tinham vínculo efetivo com a administração pública. Embora o Gestor tenha apresentado justificativas para este número, o entendimento da equipe de auditoria foi de que, em função da monta dos recursos envolvidos na capacitação, o ideal seria que fosse garantido, se não a totalidade, a maior participação possível de treinandos com vínculo efetivo com as administrações, haja vista a importância capital para a melhoria da atuação das administrações nas políticas sociais do governo federal;

b) muito embora, no caso concreto, o nível de participação tenha se situado em patamares razoáveis, em decorrência de que o desempenho daquelas ACE's que não preencheram as vagas inicialmente previstas foi compensado por outras que ultrapassaram os respectivos valores iniciais, definidos como "metas", verificou-se a ausência de previsão de vinculação do pagamento ao alcance das metas previamente estabelecidas, com uso de proporcionalidade entre essas duas grandezas. Neste sentido, a equipe de auditoria destacou a necessidade de que, em eventos futuros, seja estabelecido critério de proporcionalidade entre o objeto entregue e a quantia paga por ele, mormente naqueles casos em que o referido objeto seja definido pelo estabelecimento de metas, como no caso em comento.

No exercício de 2008, considerando as recomendações constantes no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão - TC/2007, a SAGI redesenhou o indicador de eficácia e elaborou o de eficiência relativo à Ação 6877. A análise destes indicadores pela equipe de auditoria consta em item específico deste relatório.

Quanto ao indicador de eficácia, a Unidade considerou não pertinente a sua elaboração, face às características da Ação. Por esta razão e somado às particularidades dos indicadores estabelecidos pela Unidade, que consideram cada projeto individualmente, a análise comparativa dos resultados dos indicadores ao longo dos últimos três exercícios fica comprometida, sendo que os resultados do exercício em exame constam do quadro a seguir:

**Quadro 06 - Resultados dos indicadores vinculados à ação 6877 - 2008**

Nome do Indicador	Resultado/Conceito
Indicador de eficácia - Ind <sub>1</sub>	Muito Bom
Indicador de eficiência - Ind <sub>2</sub>	Muito Bom

Fonte: Relatório de Gestão da SAGI/2008

Salientamos que os resultados dos indicadores de eficácia e de eficiência referem-se somente à capacitação dos 1.531 gerentes sociais, realizada por meio do Projeto de Capacitação Descentralizada (PNUD/BRA/04/046), que, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela Unidade, obteve resultado superior à meta mínima estabelecida pela SAGI ("bom") para cada um dos indicadores. Ressalte-se, portanto, que o Gestor não apresentou o índice apurado para a capacitação dos outros 120 profissionais, participantes do "Seminário Experiências em Monitoramento na Assistência Social", e que foram considerados para fins de atingimento da meta física do exercício.

### **C) SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E PARCERIAS - SAIP**

A SAIP passou a ser Unidade Gestora Executora a partir do exercício 2008, tendo inicialmente a responsabilidade de executar a ação 4963 - Promoção da Inclusão Produtiva, cuja alocação de recursos em seu orçamento foi fixada em R\$ 23.826.064,00, recursos estes originários do MDS e do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. A execução físico-financeira da referida Ação está descrita a seguir:



**Quadro 07 - Execução da Ação 4963 - Promoção da Inclusão Produtiva - 2008**

Meta	Previsto	Executado	% de execução
Execução Física (pessoa atendida)	27.364	**	**
Execução Financeira (R\$1,00)	23.826.064,00	20.514.258,00	86,00

Fonte: Siafi, LOA-2008 e Resposta da SAIP.

\*\* Os convênios estão em fase inicial de execução, mas a secretaria prevê um atendimento a cerca de 10.973 famílias.

Do orçamento previsto, a Secretaria destinou para execução descentralizada o valor de R\$ 20.514.258,00, correspondendo a 86% de sua dotação inicial.

A descentralização dos recursos ocorreu através da celebração de convênios com quatro Estados da Federação - Acre, Alagoas, Bahia e Ceará -, selecionados pelo critério de maior incidência de pessoas incluídas no CadÚnico em relação à população do referido Estado (com prioridade aos beneficiários do Programa Bolsa Família).

Quanto à execução física, não é possível avaliar o atingimento da meta, pois os projetos co-financiados ainda estão em sua fase inicial.

De resto, pode-se concluir que a execução financeira da unidade, quanto à Ação 4963, atendeu de forma satisfatória a previsão orçamentária.

**D) FUNDO DE ERRADICAÇÃO E COMBATE À POBREZA - FCEP**

Da análise da execução orçamentária do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FCEP, no exercício de 2008, por meio de consulta ao SIAFI Gerencial (base: jan/2009), constatou-se que a execução total das fontes de recursos 79 - "Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza", 45 - "Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza" e 94 - "Doações para o Combate à Fome" foi de 100% dos recursos disponibilizados. Além disso, do montante da Dotação de R\$ 2,2 bilhões, coube a parte de R\$ 600 milhões ao MDS e 1,6 bilhão ao Ministério da Saúde - MS. Do total para o MDS, 599,87 milhões foram para o Programa 1335 - Transferência de Renda com Condicionais.

Da dotação geral para o Fundo, foram alocados para o Ministério da Saúde 72,71% dos recursos e o restante, 27,29%, voltado para o MDS, diferentemente do exercício de 2007, onde 83,5% da dotação final do Fundo, representando 7,6 bilhões, ficaram por conta do MDS.

Quanto à aplicação dos recursos do FCEP em atividades administrativas no exercício de 2008, verificamos que não houve despesas relacionadas a este aspecto. No âmbito do MDS, os gastos em sua totalidade foram destinadas aos elementos de despesas 41 - Contribuições e 48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física, significando, no primeiro caso, a descentralização de recursos para fazer frente à Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, a exemplo de convênios, e o auxílio financeiro tratando de transferência direta ao cidadão, no caso da Ação 8442 - Transferência de Renda diretamente às Famílias.

## 5.2 QUALIDADE E CONFIABILIDADE DOS INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS E CONTROLES INTERNOS IMPLEMENTADOS PELA GESTÃO

Verificamos, no Relatório de Gestão das Unidades agregadas da Secretaria Executiva, que não há indicadores no âmbito da SPOA e de suas consolidadas CGLA, CGOF e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FCEP. Contudo, foram inseridos no referido relatório indicadores no âmbito da Secretaria Executiva, envolvendo percentual de execução dos programas da Secretaria e de Pregões, cuja responsabilidade cabe à CGLA. Com relação aos indicadores de eficácia, estes foram contemplados também na SAGI e na SAIP, conforme relatado a seguir:

### A) SECRETARIA EXECUTIVA

Verificamos que no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva há 4 indicadores, a saber:

**Quadro 08 - Indicadores - Secretaria Executiva - 2008**

Indicadores	Definição/Utilidade	Método de Aferição	Resultado do indicador
Percentual de execução do MDS.	Indica e demonstra a eficácia na gestão orçamentária e financeira da Secretaria-Executiva, bem como a supervisão e atendimento das necessidades administrativas das secretarias finalísticas.	Valor Absoluto.	98,4% de liquidação da dotação final constante do orçamento do MDS em 2008.
Percentual de usuários da Central de Relacionamento Fome Zero/MDS satisfeitos com o atendimento do operador.	Indica o nível de satisfação do usuário com a qualidade do atendimento prestado. Objetiva aferir, por meio da satisfação do usuário, se os atendentes estão corretamente treinados quanto às técnicas de atendimento e ética.	Meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário; perguntas diretas.	95% satisfeitos e 5% insatisfeitos em dezembro de 2008.
Percentual de usuários da Central de Relacionamento Fome Zero/MDS satisfeitos com a resposta ou informação prestada.	Indica o nível de satisfação do usuário com a resposta dada à sua dúvida/sugestão/reclamação.	Meio de pesquisa de satisfação junto ao usuário, realizada com perguntas diretas.	88% satisfeitos e 12% insatisfeitos em novembro de 2008. 92% satisfeitos e 8% insatisfeitos em dezembro de 2008.
a) Valor economizado em licitações por meio de	Indica a eficiência da utilização da modalidade de pregão em relação às	Somatório do valor homologado em todos os pregões	a) R\$ 52.320.906,68 de economia absoluta em 40 pregões homologados

pregão, em valores totais. b) Percentual de economia em licitações por meio de pregão, em relação aos valores totais. c) Média do percentual de economia em licitações por meio de pregão.	pesquisas de mercado diretas, na contratação de bens e serviços.	realizados no MDS, menos o somatório de todos os valores de referência originais dos mesmos pregões, obtidos por meio das pesquisas de mercado	b) 47,21% de economia absoluta nos mesmos 40 pregões homologados c) Média de economia de 34,48%, se considerados os pregões individualmente.
--	--	--	---

Fonte: Relatório de Gestão - Secretaria Executiva/MDS - 2008

Consta ainda a informação, quanto aos indicadores, sobre o responsável, o tipo, a descrição das principais disfunções estruturais ou situacionais que impactaram o resultado neste indicador e a descrição das principais medidas implementadas e/ou a implementar para tratar as causas de insucesso.

Em análise do conteúdo dos indicadores, entendemos que, quanto ao indicador "Valor economizado em licitações por meio de pregão em valores totais", este não reflete confiabilidade, no que tange aos resultados a que se propõe, ou seja, a economia de recursos públicos da ordem de R\$ 52.320.906,68, com a comparação dos valores adjudicados com os de pesquisas de mercado. Um dos objetivos do Pregão é exatamente obter as melhores condições, entre as quais são considerados os preços obtidos, para a Administração Pública. Com tal indicador está-se avaliando o Pregão como instrumento de licitação e não o desempenho de gestão.

Necessário fazer-se o registro de que, no que se refere aos três primeiros indicadores, a denominação de "Percentual" para os mesmos pode levar a crer que se trata de uma simples medida, sem a aplicação de uma comparação entre índices, que é o cerne do conceito de um indicador. Os referidos valores, entretanto, refletem a consideração de uma parcela em relação a um total, e isso expressa corretamente um indicador, não obstante a utilização de denominação mais elaborada pudesse evitar entendimento diverso.

#### **A.1) COORDENAÇÃO-GERAL DE RECURSOS HUMANOS - CGRH**

Com relação à análise dos indicadores utilizados durante o exercício de 2008, esta restou prejudicada em decorrência dos mesmos encontrarem-se em processo de implementação.

No que tange à avaliação dos controles internos da Unidade, foram analisados os resultados dos trabalhos executados pela Controladoria-Geral da União sobre a Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH/MDS, ao longo do exercício, em outras ações de controle. Verificou-se que foram efetuadas constatações acerca das atividades da Unidade, a exemplo da área relativa à concessão de diárias e passagens. Após os exames nesse setor, consideramos os controles internos da unidade satisfatórios por serem adequados para minimizar os riscos da execução, porém aprimoráveis, em decorrência da existência de recomendações ainda em fase de implementação e

parcialmente atendidas.

## B) SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO - SAGI

Foram analisados 7 indicadores utilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), apresentados no Relatório de Gestão, vinculados às Ações 4923 e 6877.

Em relação à Ação 4923, a SAGI estabeleceu os indicadores baseados nas Iniciativas de Avaliação e Monitoramento (IAeM) do Conjunto de Programas ou Ações (CPA), que estão contempladas no PPA 2008-2011, de três políticas do MDS: Política Nacional de Assistência Social (SNAS), Política Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Apresentamos, abaixo, os indicadores estabelecidos e utilizados pela Unidade no exercício de 2008:

**Quadro 10 - Relação de indicadores avaliados vinculados à Ação 4923**

Nome	Fórmula de Cálculo	Eficiência /Eficácia/ Efetividade	Avaliação da Qualidade	Avaliação da confiabilidade	Resultado da análise da equipe de auditoria
Indicador Global de Eficácia (Efg)	$Efg = \frac{\sum_{s=1}^3 \sum_{x=1}^m Pj_{s,x}}{\sum_{s=1}^3 \sum_{y=1}^n Pg_{s,y}}$ <p>onde:            Pj, s,x = Iniciativas x: {1..m} de avaliação e monitoramento das ações ou programas da política s: {PNAS, PENARC, PESAN}, concluídas no ano base.            Pg, s,y = Ações ou programas y: {1..n} da política s: { SNAS, SENARC, SESAN } do PPA do ano base.</p>	Eficácia	Atende	Atende	Indicador que permite avaliar a relação entre as IAeM concluídas e o CPA do ano base, considerando todas as Políticas Avaliadas e Monitoradas.
Indicador Específico de Eficácia por Políticas. (Efs)	$Efs = \frac{\sum_{x=1}^m Pj_{s,x}}{\sum_{y=1}^n Pg_{s,y}}$ <p>onde:            Pj<sub>s,x</sub> = Iniciativas de avaliação e monitoramento (x x: 1..m) das ações ou programas da Política (s), concluídas no ano base;            Pg<sub>s,y</sub> = Programas ou ações y: {1..n} da Política s: { SNAS, SENARC, SESAN } do PPA do ano base.</p>	Eficácia	Atende	Atende	Indicador que permite avaliar a relação entre as IAeM concluídas e o CPA do ano base, considerando cada uma das Políticas separadamente. O gestor não apresentou expressamente a escala a ser utilizada para se conceituar este indicador.
Indicador de Eficácia Total. (Eft)	$Eft = \frac{\sum_{s=1}^3 \sum_{x=1}^m Ptot_{s,x}}{\sum_{s=1}^3 \sum_{y=1}^n Pg_{s,y}}$ <p>onde:            Ptot<sub>s,x</sub> = Iniciativas de avaliação e monitoramento concluídas e em andamento (x: 1..m) no ano base, das ações ou programas da Política            Pg<sub>s,y</sub> = Ações ou programas y: {1..n} da Política s:</p>	Eficácia	Atende	Atende	O indicador mede a relação entre as IAeM concluídas e em andamento e o CPA do ano base, de todas as políticas avaliadas ou monitoradas. Diferencia-se do Efg em função de considerar, em seu cálculo, as IAeM ainda em andamento. O gestor não apresentou expressamente a escala a ser utilizada para se conceituar este

	{SNAS, SENARC, SESAN} do PPA do ano base				indicador.
Indicador de Eficiência (Ec)	$Ec = \sum_{s=1}^3 Ef_s * FCA_s$ <p>O FC é obtido da seguinte forma:</p> $FC_s = \frac{\sum_{x=1}^m Cj_{s,x}}{\sum_{x=1}^m Cg_{s,x}}$ <p>Onde:  Cj, s,x = custo total das iniciativas de avaliação e monitoramento das ações e programas;  Cg, s,x = custo total das destas ações e programas das políticas;  s: {política nacional de assistência social, política nacional de transferência de renda de cidadania e política nacional de segurança alimentar e nutricional};  e considerando as categorias de FCs, o indicador de relação de custos(FCA) será dado por:  <math>FCA_s = 1</math>, se <math>FC_s \geq 0,05</math>  <math>2</math>, se <math>0,01 \leq FC_s &lt; 0,05</math>  <math>3</math>, se <math>FC_s &lt; 0,01</math></p>	Eficiência	Atende	Atende	Indicador que corresponde à ponderação dos indicadores específicos de eficácia pela relação entre o custo das iniciativas de avaliação e monitoramento dos programas ou ações e o custo global do conjunto de programas e ações das políticas sociais do MDS. Na fórmula construída, quanto menor o FCA, maior será o seu peso e mais determinante será para o cálculo da eficiência.
Indicador de Efetividade (Et)	$Et = \frac{\sum_{s=1}^3 \sum_{x=1}^m Pc_{s,x}}{\sum_{s=1}^3 \sum_{y=1}^n Pd_{s,y}}$ <p><math>Pc_{s,x}</math> = Iniciativas (x) de avaliação e monitoramento das ações e programas das políticas (s) sociais do MDS com repasse de resultados às Secretarias responsáveis, no ano base;  <math>Pd_{s,y}</math> = Demanda (y) realizada (concluída) de avaliação e monitoramento das ações ou programas das políticas sociais (s) acrescidas das iniciativas que por algum motivo tenha sido cancelada ou interrompida.</p>	Efetividade	Atende	Atende	O indicador corresponde à relação entre o número de iniciativas concluídas com repasse dos resultados para as Secretarias finalísticas e o total da demanda de iniciativas (incluem aquelas concluídas e as não executadas, por cancelamento ou interrupção).

Fonte: Relatório de Gestão da SAGI/2008 e Memorando nº 312/2009-SAGI/MDS, de 5.6.2009

Entre os indicadores vinculados à Ação 4923, observamos a ausência de

variáveis que estabeleçam a relação entre as IAeM concluídas no exercício e o conjunto das demandas da SAGI (externas e internas, acrescido das canceladas), apuradas a partir do que foi estabelecido no Plano Anual de Monitoramento e Avaliação. No entanto, considerando que o referido plano somente passou a vigorar a partir do exercício de 2009, recomendamos à SAGI avaliar a conveniência de se estabelecer um novo indicador ou aprimorar os existentes, de forma a contemplar as citadas variáveis.

Já no que concerne aos indicadores vinculados à Ação 6877, verificamos que os indicadores de eficácia e de eficiência tratam os projetos separadamente. Destacamos que, embora esta percepção pontual seja extremamente importante, recomendamos à SAGI avaliar a pertinência de se estabelecer, adicionalmente, indicadores médios, com o objetivo de permitir uma visão mais sistêmica do desempenho operacional da SAGI. Quanto ao indicador de efetividade, a Unidade não considerou pertinente a sua formulação, em função da natureza da ação (capacitação), justificando que seria necessário contar com resultados de uma pesquisa que pudesse avaliar os efeitos dos conteúdos apreendidos pelos capacitados, na execução local de suas atividades de gestão, o que envolveria uma pesquisa extremamente complexa e longitudinal.

**Quadro 11 - Relação de indicadores avaliados vinculados à Ação 6877**

Nome	Fórmula de Cálculo	Eficiência / Eficácia / Efetividade	Avaliação da Qualidade	Avaliação da confiabilidade	Resultado da análise da equipe de auditoria
Indicador de Eficácia (Ind <sub>1</sub> )	$Ind_1 = \alpha * I_{Matr} + \beta * I_{Part} + \gamma * I_{Concl}$ <p>Onde:  <math>\alpha</math>, <math>\beta</math> e <math>\gamma</math> representam os fatores de ponderação de cada um dos índices que compõem o indicador Ind<sub>1</sub>, podem variar de um projeto para outro e obedecem à seguinte relação: <math>\alpha + \beta + \gamma = 1</math>.            Todos os índices I<sub>Matr</sub>, I<sub>Part</sub>, e I<sub>Concl</sub> têm valores compreendidos entre 0 e 1.</p> <p>Índice de Matrícula I<sub>Matr</sub>  <math>I_{Matr} = Matr / V</math>            Onde:            Matr é o número de matrículas alcançado pelo projeto de capacitação e V é o número de vagas ofertadas pelo mesmo projeto. Caso Matr &gt; V, o Índice de Matrícula será igual a 1: esta situação sinaliza a existência de uma demanda maior do que o número de vagas ofertadas e enseja a possibilidade de criação de um "cadastro de reservas" para suprir eventuais desistências e possibilitar o remanejamento das vagas assim liberadas.</p> <p>Índice de Participação I<sub>Part</sub>  <math>I_{Part} = Part / M</math>            Onde:            Part é o número de participantes efetivos do projeto de capacitação e M</p>	Eficácia	Atende	Atende	<p>O indicador mede o grau de interesse (mobilização), o nível de participação e a taxa de conclusão de um projeto de capacitação, a partir de fatores de ponderação que compõem o indicador. Os fatores de ponderação podem variar de um projeto para outro, sendo que para ser confiável, a Unidade deve garantir que a fixação destes fatores ocorra ainda durante o planejamento do processo de capacitação. No que concerne ao cálculo do I<sub>part</sub>, não nos parece razoável que a SAGI admita, ainda na fase de planejamento, que até 30% das vagas ofertadas não terão participantes efetivos, sendo que, se atingido este percentual, o indicador já será considerado como o</p>

	<p>representa a meta quantitativa do projeto, qual seja o número de participantes a ser alcançado e que não poderá ser inferior a 70% das vagas ofertadas. Se <math>Part &gt; M</math>, terá havido superação da meta e o Índice de Participação será igual a 1.</p> <p>Índice de Conclusão <math>I_{Concl}</math>  <math>I_{Concl} = Concl / Part</math>  Onde:  Concl é o número de participantes concluintes (ou aprovados) segundo critérios de avaliação de aprendizagem especificados pelo projeto de capacitação e Part é o número de participantes efetivos mencionados anteriormente. O Índice de Conclusão nunca poderá ser superior a 1.</p>				ideal, fato pelo qual recomendamos a sua reavaliação por parte da Unidade.
Indicador de Eficiência (Ind <sub>2</sub> )	<p><math>Ind_2 = CP_{Realizado} / CP_{Planejado} * T_{Realizado} / T_{Planejado}</math></p> <p>Onde:  <math>CP_{Planejado}</math> é o custo por participante que foi orçado;  <math>CP_{Realizado}</math> é o custo efetivo por participante;  <math>T_{Planejado}</math> é o prazo de execução do projeto de capacitação tal como foi planejado;  <math>T_{Realizado}</math> é o prazo efetivo de execução do projeto de capacitação;</p> <p>CP é o custo total CT (planejado ou realizado) dividido pelo quantitativo de participantes Part (planejado ou realizado).</p>	Eficiência	Atende	Atende	<p>O indicador mede o custo por participante e por mês de um projeto de capacitação, considerando o planejado e o realizado para estes dois fatores (custo e prazo). Ressalta-se, no entanto, que as variáveis estabelecidas para este indicador não alcançam a avaliação do desempenho da SAGI em todo o ciclo operacional para a construção do processo de capacitação.</p>

Fonte: Relatório de Gestão da SAGI/2008 e Memorando nº 312/2009-SAGI/MDS, de 5.6.2009

Destacamos que, embora a Unidade tenha definido "conceitos" aplicáveis considerando os resultados apurados para os indicadores das Ações 4923 e 6877, não constatamos a existência de metas previamente estabelecidas e escalonáveis no tempo, de forma a evidenciar os objetivos propostos a médio e longo prazo pela Unidade, motivo pelo qual recomendamos a sua fixação.

Não obstante os apontamentos realizados, evidenciou-se melhora significativa nos indicadores utilizados pela Unidade, comparativamente ao exercício anterior, estando em sintonia com o recomendado pela CGU, por ocasião da auditoria de avaliação da Gestão relativa ao exercício de 2007.

Desta forma, em termos gerais, todos os indicadores do universo alisado atendem aos critérios de qualidade e confiabilidade. Os indicadores existentes são suficientes para a tomada de decisões gerenciais, sem prejuízo da instituição de novos indicadores ou do aprimoramento dos existentes, conforme recomendações desta CGU, retratadas anteriormente.

### C) SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E PARCERIAS - SAIP

A Unidade informou que dispunha do indicador de desempenho a seguir descrito:

Nome do indicador: Percentagem de convênios firmados;  
Descrição: Inclusão socioprodutiva;  
Objetivo: Promover a geração de trabalho e renda do público beneficiário dos programas e ações do MDS; e  
Fórmula de cálculo: número de convênios firmados em relação aos programados.

O indicador referido necessita de informações mais detalhadas, pois a Unidade, na descrição e no objetivo do indicador, fez referência ao Programa/Ação.

Destaque-se que apenas um indicador não é suficiente para uma visão abrangente do desempenho da gestão e para a tomada de decisões gerenciais, havendo necessidade de criação de novos indicadores capazes de aferir a eficiência, a eficácia, a economicidade, a qualidade e a efetividade dos processos sob sua responsabilidade. Dessa forma, ainda há carência de desenvolver indicadores capazes de avaliar os programas/ações sob a responsabilidade da SAIP e seu desempenho operacional.

### **5.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

De acordo com os exames efetuados no Siafi - Dez/2008, nas UJ da Secretaria Executiva, foi possível verificar que não houve celebração de novos convênios no exercício de 2008, existindo, entretanto, 3 convênios com prazos já expirados registrados na UJ 550003 - SE, estando no SIAFI como "A Comprovar" e 2 convênios em "A Aprovar" registrados na UJ 550005 - CGLA, também com vigências expiradas. No âmbito da SAIP, foram celebrados 4 convênios no exercício de 2008. Além disso, pudemos observar o registro, no âmbito da CGRH, de convênio com o Centro de Integração Empresa Escola - CIEE, no que diz respeito aos estagiários do MDS.

#### **A) SECRETARIA EXECUTIVA**

Os Convênios já expirados registrados na CGLA e na Secretaria Executiva carecem de providências no sentido de efetuar a sua conclusão, por meio da aprovação da prestação de contas ou pelo registro em Inadimplência.

##### **A.1) SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E PARCERIAS - SAIP**

Dos 4 processos de convênios formalizados pela Unidade, a análise teve como escopo três processos que já tiveram liberação financeira (Acre, Bahia e Ceará) e para os quais ainda falta liberar 2 parcelas. Os referidos convênios foram formalizados com período de vigência plurianual de 3 anos, e totalizaram R\$ 52.078.845,66.

Os convênios têm como objeto promover a inclusão socioprodutiva das famílias em situação de vulnerabilidade social, com geração de trabalho e renda, para inclusão de beneficiários do Programa Bolsa Família e/ou registrados no CadÚnico de Programas Sociais.

A partir dos exames efetuados nos referidos processos, foram verificadas impropriedades decorrentes do descumprimento da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, em especial quanto à apresentação de Termo de Referência, análise superficial da área técnica quanto aos projetos técnicos apresentados, necessitando ser



mais detalhada quanto à pertinência dos itens orçamentários, e ausência de análise pormenorizada quanto ao custo do convênio, decorrente, em parte, da falta de pesquisas em fontes diversas e melhor organização das cotações de preços dos bens e serviços orçados.

As referidas impropriedades decorreram, sobretudo, de a Unidade ter passado a atuar na formalização de convênios no exercício de 2008, a partir do mês de outubro, quando passou a ser Unidade Gestora Executora.

Acrescente-se que as normas relacionadas aos convênios também são uma novidade a partir do referido exercício, cujos principais instrumentos são o Decreto nº 6.170, de 25.7.2007, e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, de 29.5.2008, que regulamenta aquele Decreto, além da exigência, no Decreto, de utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV. Decorrem daí as dificuldades iniciais da Unidade na formalização dos convênios e a necessidade de realização de treinamentos voltados para ampliar os conhecimentos dos atuais normativos que cuidam do assunto.

#### 5.4 REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS

Com base em pesquisa realizada no SIAFI Gerencial - Dez/2008, efetuamos análise sobre a evolução dos gastos com aquisições de bens e serviços contratados pela CGLA, por modalidade de licitação, entre os exercícios de 2006 e 2008, a seguir reproduzida:

**Quadro 12- Evolução das Aquisições de Bens e Serviços X Modalidade de Licitação - CGLA**

Modalidade de Licitação	2006		2007		2008	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
03 Tomada de preço	558.104,00	0,35	0,00	0,00	0,00	0,00
04 Concorrência	13.497.303,21	8,50	16.172.827,57	12,21	27.890.547,92	21,89
06 Dispensa de licitação	20.686.284,90	13,02	13.837.285,90	10,45	7.618.018,75	5,98
07 Inexigível	1.365.392,52	0,86	214.729,81	0,16	1.838.053,88	1,44
08 Não se aplica	86.433.963,52	54,40	55.613.309,21	41,98	33.679.741,51	26,43
09 Suprimento de fundos	10.995,66	0,01	21.304,52	0,02	278,50	0,00
12 Pregão	36.332.231,26	22,87	46.607.650,34	35,18	56.411.216,59	44,27
<b>Total</b>	<b>158.884.275,07</b>	<b>100,00</b>	<b>132.467.107,35</b>	<b>100,00</b>	<b>127.437.857,15</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SIAFI Gerencial/DEZ 2008

De acordo com essa série histórica, foi possível observar que a modalidade de licitação mais utilizada no exercício de 2008 foi a modalidade de Pregão, com 44,27% do total. Também observamos o aumento das aquisições por meio de pregão, tanto em termos relativos quanto em números absolutos, considerando que o valor total das contratações da CGLA diminuiu ao longo dos últimos três exercícios. Esses resultados demonstram que a CGLA tem efetuado suas aquisições, ao longo desses exercícios, em consonância com o disposto no Decreto nº 5.504/2005, que determinou a obrigatoriedade da utilização dessa modalidade para a aquisição de bens e serviços comuns. Com efeito, não se observou discrepância expressiva de valores relativos a qualquer outra modalidade durante os exercícios em análise. Por fim,

também foi possível observar que o montante de recursos gastos por meio de dispensa de licitação diminuiu, de forma expressiva, ao longo do período analisado, demonstrando que a Unidade vem atentando para a conveniência e a oportunidade da realização de licitação, mesmo quando esta é dispensável, nos moldes do art. 24 da Lei Federal de Licitações.

Quanto à regularidade dos processos licitatórios, a partir da análise dos processos de aquisição de bens e serviços pela Unidade, constatamos: fragilidades relacionadas ao planejamento da aquisição de bens de informática, em desacordo com as recomendações dispostas no Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação - PETIC do MDS, e em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório; excessiva terceirização de atividades ligadas ao planejamento, coordenação, supervisão e controle dos serviços de tecnologia da informação; contratação de serviços de promoção de eventos a preços inexequíveis, em afronta à Lei Federal de Licitações e em desacordo com a recente jurisprudência do Tribunal de Contas da União; inclusão de tributos e contribuições federais nas planilhas de custo para a contratação de empresa especializada no serviço de manuseio de correspondências do MDS; descumprimento de requisitos previstos nas Instruções Normativas nºs 2 e 4, ambas de 2008, no que tange a serviços terceirizados continuados de administração, vigilância e informática; e fragilidades no acompanhamento das obrigações trabalhistas dos funcionários terceirizados de empresas de limpeza, copeiragem e vigilância.

No que se refere ao cumprimento às Instruções Normativas nºs 2 e 4/2008, que dispõem sobre novas regras para a contratação de serviços continuados ou não e de informática, respectivamente, inobstante o pouco tempo para a adaptação e treinamento da equipe técnica responsável pelas licitações e contratos, podemos afirmar que a CGLA atentou para as alterações mais significativas nos modelos de contratação de serviços, conforme mandamento do Ministério do Planejamento, principalmente, no que diz respeito aos contratos relacionados com Tecnologia da Informação. Ressaltamos, entretanto, que a Unidade deve avaliar a possibilidade de se realizar novas licitações para a prestação dos serviços de limpeza, copeiragem e vigilância, diante da possibilidade de obtenção de condições mais vantajosas, em face da edição dos mencionados normativos.

## **5.5 REGULARIDADE NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

A gestão de recursos humanos da Unidade Agregadora Secretaria Executiva - SE/MDS, bem como nas demais Unidades do Ministério, é realizada pela Coordenação - Geral de Recursos Humanos - CGRH/SPOA/MDS. Segundo informações extraídas do Relatório de Gestão do exercício de 2008 e das respostas às Solicitações de Auditoria encaminhadas à Unidade durante os trabalhos de auditoria, a força de trabalho do MDS, em dezembro/2008, era composta de 1.388 pessoas. Desse total, 218 servidores pertenciam ao quadro permanente do Ministério, 5 estavam cedidos para outros órgãos, 183 requisitados de outros órgãos, 177 nomeados para cargos em comissão, 1 era cargo de natureza especial, 45 de exercício descentralizado, 52 de contrato temporário, 2 de exercício provisório,

32 estagiários e 673 terceirizados. Cabe ressaltar que a divergência constatada entre o quantitativo informado no Relatório de Gestão/2008, e o registrado no SIAPE foi justificada, sendo os valores acima informados resultantes da conciliação efetuada pela equipe de auditoria. Além desses, mais 21 anistiados se apresentaram ao MDS em dez/2008. No entanto, como isso ocorreu após o fechamento da folha, os mesmos somente foram incluídos na força de trabalho em janeiro/2009.

Da análise comparativa com o exercício de 2007, quando o quantitativo era de 1.250 colaboradores, verifica-se um acréscimo de 11%.

No que tange à distribuição da força de trabalho, relativamente ao exercício de 2008, verificou-se que o número de servidores pertencentes ao quadro próprio apresenta um acréscimo de 29%, se comparado a 2007, justificado em função da continuação das nomeações dos candidatos aprovados no concurso público realizado em 2006. Esses servidores representam 31% da força de trabalho do Ministério, excluindo-se os terceirizados e estagiários.

Ademais, verifica-se um aumento dos terceirizados em relação ao exercício anterior, cerca de 21%. Eles representam 48% da força de trabalho do órgão. Dessa forma, se comparado ao exercício de 2007, quando os terceirizados representavam 44%, percebemos que a Unidade não adotou medidas efetivas para a substituição dos profissionais de empresas terceirizadas por servidores efetivos.

No exercício em exame, foi gasto com pessoal e encargos o montante de R\$ 32.783.830,23, incluindo R\$ 3.620.639,68 com contratações temporárias (Lei 8.745/93) e R\$ 1.080.212,48 com ressarcimento de servidores requisitados de outros órgãos, com ônus para o MDS.

Com relação ao aumento das despesas com contratações temporárias, de aproximadamente 46%, isso se justifica em função do Decreto nº 6.479, de 11 de junho de 2008, que alterou a remuneração desses servidores.

Também com relação ao aumento dos gastos com servidores nomeados para cargo em comissão, de 13%, o mesmo se deve pela alteração da remuneração dos cargos em comissão fixada pela Lei 11.526, de 04.10.2007.

Além disso, conforme registrado no Siafi Gerencial, foi despendido com terceirizados, que envolveram apoio administrativo técnico e operacional, bem como serviços técnicos de informática, o montante de R\$ 33.046.376,00, e com estagiários, o total de R\$ 194.151,86.

Com relação aos servidores que entraram em exercício até dezembro de 2008, verificamos que alguns atos de admissão não haviam sido cadastrados no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissões e Concessões - SISAC/TCU. Posteriormente, a Unidade apresentou cópia dos registros dos atos que estavam pendentes de cadastramento. Dessa forma, todos os atos de admissão encontram-se cadastrados no SISAC/TCU, ainda que efetuados de modo intempestivo.

No que se refere à força de trabalho do MDS, verificamos que encontra-se distribuída da seguinte forma:

**Quadro 13 - Distribuição da força de trabalho por Unidade**

UNIDADES/MDS	2008	
	TOTAL DE COLABORADORES	%
SENARC	160	11,52
SECRETARIA EXECUTIVA	72	5,18
SESAN	125	9,00
SNAS	378	27,33
SPOA	318	22,91

SAGI	64	4,61
SAIP	48	3,45
CNAS	57	4,10
CONJUR	26	1,87
GABINETE	140	10,00
TOTAL	1388	100,

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 224490/01 de 15.5.2009.

#### **A) SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO - SAGI**

De acordo com dados disponibilizados pela CGRH, o total da força de trabalho da SAGI apresentou um acréscimo na comparação com os exercícios de 2006 e 2007, de 16% e 5%, respectivamente, com um incremento de 100% dos servidores ativos do quadro próprio em relação a 2007. No entanto, esses servidores representam apenas 25% do total da força de trabalho da Unidade. Verificou-se, ainda, que 79% dos servidores exercem suas atividades em ações finalísticas da Unidade. No entanto, considerando que apenas 25% são servidores do quadro próprio do MDS, a SAGI utiliza-se de servidores requisitados, contratos temporários e ocupantes de cargos de confiança sem vínculo para a realização de atividades finalísticas. Segundo o Gestor, a ausência de pessoal efetivo permanece como um empecilho para o exercício continuado das atividades da Unidade, uma vez que o vínculo laboral por meio de cargos comissionados, terceirizados ou temporários ocasiona transitoriedade e instabilidade na composição das equipes. Em relação a este assunto, a Unidade está aguardando a aprovação de dois Projetos de Lei, que se encontram em tramitação no Congresso Nacional, sendo um sobre a reestruturação do MDS e outro criando a carreira de Analista de Políticas Sociais. No tocante às despesas do exercício de 2008, a Unidade apresentou um acréscimo de 25%, comparando-se com 2007, decorrente principalmente da nomeação de servidores ativos do quadro próprio e dos valores incorridos no pagamento de contratos temporários, em função da publicação do Decreto nº 6.479, de 11 de junho de 2008, que alterou a remuneração desses servidores.

#### **5.6 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU**

Sobre o atendimento das recomendações do Tribunal de Contas União - TCU, exaradas no exercício de 2008, por meio de acórdãos e decisões, informamos que no âmbito da Secretaria Executiva foram proferidos os seguintes Acórdãos:

**Quadro 14 - Acórdãos TCU - SE/MDS**

Nº	COLEGIADO
597/2008	Primeira Câmara
714/2008	Primeira Câmara
821/2008	Segunda Câmara
1387/2008	Primeira Câmara
1585/2008	Primeira Câmara
3697/2008	Primeira Câmara
4073/2008	Primeira Câmara
4747/2008	Segunda Câmara

Fonte: Sítio do Tribunal de Contas da União

Registra-se que os Acórdãos que ainda demandam providências/atendimento por parte da Secretaria Executiva são os de n.ºs. 597/2008 - Primeira Câmara, 714/2008 - Primeira Câmara, 821/2008 - Segunda Câmara e 3967/2008 - Primeira Câmara.

Até o encerramento dos trabalhos, a Unidade Jurisdicionada não havia se pronunciado sobre as providências adotadas para o atendimento às determinações do TCU.

Além dos citados Acórdãos, a Secretaria Executiva mencionou em seu Relatório de Gestão os seguintes:

- Acórdão TCU n.º 729/2008 - Plenário - Sumário: Representação. Empresa Licitante. Questionamento na fase de Habilitação da Concorrência n.º 4/2006, do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome. Conhecimento. Improcedência. - Resultado: conhecimento da representação para considerá-la improcedente, determinando o arquivamento do processo.

- Acórdão TCU n.º 3631/2008 - 1ª Câmara - Sumário: representação formulada sobre aquisição de licença de uso definitivo e suporte técnico de conjunto integrado de aplicativos de suporte às atividades de gabinete do Ministro do MDS, assessores, secretários e outras autoridades - Resultado: conhecimento da representação para considerá-la improcedente, com o arquivamento do processo.

- Acórdão TCU n.º 4584/2008 - 2ª Câmara - Sumário: Tomada de Contas. Audiência e Citação. Razões de Justificativa rejeitadas. Fato Isolado. Contas regulares com ressalvas. Alegações de defesa rejeitadas. Contas Irregulares. Débito e Multa.

## **5.7 RECURSOS EXTERNOS/ORGANISMOS INTERNACIONAIS**

A execução de Projetos que envolvem Recursos Externos no MDS se dá por meio da Unidade de Implementação de Projetos - UIP, vinculada à Secretaria Executiva do MDS. A UIP tem por finalidade, dentre outros aspectos, centralizar a execução dos diversos acordos de cooperação técnica e empréstimos com Organismos Internacionais, a exemplo do BIRD, BID e PNUD, que se relacionam ao atingimento de objetivos das Secretarias do MDS, como a SAGI e a SENARC. Destacam-se os seguintes Projetos analisados pela CGU: PNUD BRA 04/046, PNUD BRA 04/028 e PNUD BRA 05/028; BIRD 7234 e BID 1609-OC/BR.

Com relação aos resultados obtidos, vale informar que, no que diz respeito à Gestão Operacional, registra-se que a implementação das ações dos projetos está de acordo com a previsão constante dos Acordos de Empréstimo, Documentos de Projeto e cronogramas de execução ajustados.

Sobre o aspecto dos Controles da Gestão, verifica-se que a Unidade de Implementação de Projetos - UIP mantém uma estrutura de gerenciamento/execução financeira adequada para a implementação das atividades dos Projetos, em seus aspectos substanciais, e os controles internos para a supervisão e avaliação são adequados às ações de monitoramento.

A respeito da Gestão Orçamentária, observou-se que os projetos contam com um adequado controle orçamentário, tendo sido verificada a observância aos limites e saldos orçamentários, bem como a correta classificação orçamentária dos gastos realizados.

Os controles contábeis existentes na Gestão Financeira permitiram o registro das operações financeiras realizadas no âmbito dos projetos e o acesso à documentação de suporte; a geração dos pedidos de desembolsos em conformidade com as normas e regulamentos dos Organismos financiadores; a elaboração das demonstrações financeiras básicas e informações financeiras complementares, as quais refletem adequadamente, em seus aspectos mais substanciais, os dispêndios incorridos no exercício findo em 31 de dezembro de 2008.

Na Gestão Patrimonial, a Agência Executora dos Projetos mantém um razoável controle dos equipamentos, os quais estão sendo utilizados exclusivamente em benefício dos mesmos.

Verifica-se também que a Agência Executora mantém um adequado controle sobre a contratação e execução dos trabalhos de consultoria e demais atividades relacionadas à administração de pessoas físicas, cujos custos foram apropriados aos Projetos, em observância às disposições dos Acordos de Empréstimo e à Legislação Nacional pertinente.

Finalmente, na Gestão do Suprimento de Bens e Serviços, a seleção e a contratação de fornecedores de bens e serviços no âmbito dos Projetos vêm demonstrando conformidade com os procedimentos estabelecidos nos Acordos de Empréstimo e a Legislação Nacional aplicável, assim como os produtos decorrentes atenderam às finalidades dos Projetos, aos Termos de Referência e propostas comerciais após o aceite das áreas competentes.

## 5.8 CONCESSÃO DE DIÁRIAS

No exercício de 2008, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizaram-se viagens que resultaram no pagamento de diárias no montante de R\$ 1.232.309,35, distribuídos entre as Secretarias da seguinte forma:

**Quadro 15 - Despesas com diárias e passagens no MDS**

UNIDADE EXECUTORA	VALOR EXECUTADO R\$
SECRETARIA EXECUTIVA	864.281,50
GM (R\$ 295.623,97)	
SE (R\$ 28.727,85)	
SAIP (R\$ 150.651,83)	
SAGI (R\$ 39.825,17)	
SNAS (R\$ 216.765,22)	
CNAS (R\$ 132.565,60)	
SENARC	83.027,85
SESAN	285.000,00
TOTAL	1.232.309,35

Fonte: SIAFI e Ofício nº 35/2009/SPOA/SE/MDS em resposta à SA 224490/01, de 15.5.09.

A implantação integral do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP se deu, no âmbito do MDS, em 28.1.2008, data em que todos os

processos de concessão de diárias e passagens do Ministério encontravam-se inseridos. As implantações no SCDP foram feitas gradativamente nas unidades administrativas durante o ano de 2007, sendo que os processos da SNAS e CNAS foram completamente inseridos somente em 28.1.2008.

Visando ao aprofundamento do exame, foram extraídos do SCDP todos os procedimentos de concessão de diárias por deslocamentos iniciados em quintas ou sextas-feiras e terminados em domingos, segundas ou terças-feiras, incluindo finais de semana e/ou feriados. Em relação às viagens ocorridas de 1.1.2008 a 28.1.2008 no âmbito da SNAS e CNAS, foram solicitados todos os processos referentes ao período em questão que se incluíam na condicionalidade supracitada. Dessa forma, o universo de análise foi composto por 32 servidores/colaboradores (selecionados a partir do extrator do SCDP) e mais 10 servidores/colaboradores (selecionados a partir de processos, por não estarem inseridos no sistema à época da realização das viagens), totalizando 42 servidores/colaboradores. Da análise dos processos de concessão de diárias e passagens foram verificadas algumas impropriedades, descritas a seguir:

**Quadro 16 - Constatações - Diárias**

CONSTATAÇÃO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
1) Ausência de Prestação de Contas pelos Propostos referentes às viagens realizadas	4 processos
2) Ausência da apresentação de comprovantes de embarque	2 processos

Fonte: SCDP

Do valor total pago em viagens no exercício de 2008 foi retirada a parcela referente à Senarc, em decorrência de suas respectivas viagens terem sido analisadas separadamente em auditoria específica daquela Secretaria. Dessa forma, a partir dos trabalhos realizados, têm-se os valores abaixo descritos:

**Quadro 17 - Valor pago X Valor auditado**

VALOR TOTAL PAGO EM 2008 (EXCETO SENARC)	VALOR PAGO NO UNIVERSO AUDITADO	% AUDITADO
R\$1.149.309,35	R\$18.280,29	1,59

Fonte: SCDP

## 5.9 SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES

De acordo com os exames efetuados nos sistemas corporativos, foi verificado que as Unidades auditadas não realizaram, no exercício examinado, despesas por meio de Cartão de Pagamento do Governo Federal.

#### **5.10 CONSTATAÇÕES QUE RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO**

As constatações verificadas estão consignadas na 2ª parte deste Relatório, não tendo sido verificada, pela equipe, ocorrência 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 na 2ª parte deste Relatório.

Brasília , 26 de Junho de 2009.