



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTAO
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 71000.044906/2010-64
UNIDADE AUDITADA : SESAN / M.D.S.
CÓDIGO UG : 550008
CIDADE : BRASILIA
RELATÓRIO N° : 243946
UCI EXECUTORA : 170978

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 243946, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6.4.2001, 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 - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 12.5 a 13.7.2010, 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.

II - RESULTADO DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-57/2008 e pelas DN-TCU-102/2009 e 103/2010.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-102/2009, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 ITEM - 01 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

O Programa 1049 - Acesso à Alimentação, tem como objetivo garantir à

população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada para a nutrição e manutenção da saúde humana, com orçamento total de R\$ 962.226.705,00, integralmente sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Com relação ao Programa 1006, a Ação 8624 é executada pela SESAN, dispondo do orçamento o montante de R\$ 2.700.000,00, com execução de R\$ 1.464.091,00.

A tabela a seguir contempla a execução das Ações Governamentais, excluído o montante gasto com pessoal:

Quadro 01 - Execução das Ações a cargo da Unidade, com participação da despesa na exec. total

Ação Governamental	Dotação Autorizada (LOA + Créditos) R\$	Despesas Executadas R\$ (a)	% das Despesas Executadas no Programa (a/total)
Programa 1049 - Acesso à Alimentação			
8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo	25.102.000,00	25.102.000,00	4,00
8458 - Apoio à Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo	13.200.000,00	5.071.551,00	0,81
8930 - Apoio à Implantação de Bancos de Alimentos e Mercados Públicos	7.781.887,00	2.960.000,00	0,47
8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares	58.222.500,00	24.736.103,00	3,94
8457 - Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais	5.390.000,00	0,00	0,00
2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	624.324.625,00	446.973.572,00	71,22
8506 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local	5.441.000,00	1.212.578,00	0,19
11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	114.825.093,00	54.572.728,00	8,70
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos	69.656.600,00	41.035.929,00	6,54
2784 - Educação Alimentar e Nutricional	6.000.000,00	1.766.034,00	0,28
8894 - Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	16.883.000,00	10.418.804,00	1,66
2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar	15.400.000,00	13.746.922,00	2,19
T O T A L	962.226.705,00	627.596.221,00	100

Programa 1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome			
8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	2.700.000,00	1.464.091,00	100,00
Total	2.700.000,00	1.464.091,00	100,00

Fonte: Sigplan / Siafi

Com base nas informações constantes do Relatório de Gestão da Unidade, cotejadas com as informações registradas no Sistema SIGPLAN, de uma maneira geral, podemos afirmar que as Ações do Programa 1049 - Acesso à Alimentação tiveram uma regular execução no exercício auditado, apesar das incoerências entre os valores físicos e financeiros. Vale frisar, entretanto, que isso se deve ao fato de que a verificação do cumprimento e do atendimento às metas físicas, apuradas com base, principalmente, nos indicadores físicos das transferências concedidas pela Unidade, se faz, em boa parte, nos exercícios posteriores ao da celebração dos instrumentos de transferência.

Conforme registro no Relatório de Gestão, a Unidade informou que o contingenciamento ocorrido, no total de 211,8 milhões de reais, foi um dos fatores externos que mais impactou no atendimento das metas das ações.

A Unidade também apresentou justificativa acerca das dificuldades e descompassos encontrados na execução das ações, no decorrer do exercício de 2009, relatando, inclusive, as providências saneadoras adotadas, conforme se depreende nos parágrafos a seguir:

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

A Ação tem sua execução viabilizada por meio do fomento às tecnologias sociais de captação e armazenamento das águas pluviais, para viabilizar o cultivo de horta doméstica e a criação de pequenos animais de modo sustentável.

O ano de 2009 foi o segundo ano de execução da ação "Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo - Segunda Água". Até dezembro de 2009 já estavam em funcionamento 3.932 estruturas, sendo 3.600 Cisternas Calçadão, 124 Barragens Subterrâneas, 103 Tanques de Pedra e 105 Barraginhas (considerando a execução referente aos anos de 2008 e 2009).

Quadro 02 - Execução da Ação 8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (estrutura implantada - unidades)	3.562	2.003	56,23	Grande quantidade de chuvas	-
Financeira (R\$)	25.102.000,00	25.102.000,00	100,00		

Fonte: Sigplan

Em 2009, deu-se continuidade à parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas - AP1MC, tendo sido investido no Programa Uma Terra e duas Água R\$ 17 milhões (orçamento MDS) e R\$ 11,4 milhões (orçamento da CODEVASF). Também continuaram as parcerias com os Governos da Bahia, Rio Grande do Norte e Piauí, com investimentos de R\$ 8,6 milhões, R\$ 2,9 milhões e R\$ 2,8 milhões, respectivamente.

A execução física da Ação em 2009 ficou comprometida, tendo em vista dois fatores: a grande quantidade de chuvas na região e o fato de que o maior montante de recursos da Ação (R\$ 18,4 milhões) somente foi repassado à OSCIP AP1MC em novembro/2009.

Não foi realizado novo edital para a seleção de outras propostas no exercício de 2009.

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

Os projetos de Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção estão articulados com o PAA e com Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição.

Quadro 03 - Execução da Ação 8458 - Apoio à Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 8458 - Apoio à Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (família beneficiada - unidades)	20.796	21.062	101,28	Alta rotatividade de pessoal	-
Financeira (R\$)	13.200.000,00	5.071.551,00	38,42		

Fonte: Sigplan

Em relação à baixa execução financeira, salientamos que os números apresentados referem-se aos dados indicados no SIGPLAN, que é uma ferramenta gerencial criada para o acompanhamento das Ações de Governo. Ao passo que, em consulta ao SIAFI gerencial, obteve-se um percentual em torno de 90%. Tal fato aponta para a deficiência no preenchimento do SIGPLAN.

A Ação busca articular a produção, o beneficiamento e a comercialização de alimentos para o atendimento a grupos sociais em situação de insegurança alimentar e nutricional. O MDS apoiou em 2009, a formalização de 12 Projetos de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana em Regiões Metropolitanas, visando fornecer serviços de assistência técnica, e apoiar a formação dos agricultores familiares urbanos e periurbanos e a implantação de empreendimentos produtivos solidários e agro-ecológicos.

Outra iniciativa estruturante diz respeito às Feiras Populares para comercialização de produtos agro alimentares da Agricultura Familiar, e construção de Sistemas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional. Participam dos projetos agricultores familiares (rurais, urbanos e periurbanos), assentados e acampados da reforma agrária e suas

organizações (associações comunitárias e cooperativas) e famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. No referido ano, as prefeituras do semi-árido brasileiro formalizaram 36 convênios com o MDS, e as de Regiões Metropolitanas 35.

Celebraram-se ainda convênios com 10 municípios beneficiários de emendas parlamentares.

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

Em 2009, foram formalizados 27 contratos de repasse, para implantação de 16 novas unidades de bancos de alimentos e modernização de outros 11 bancos já em funcionamento.

Conforme previsto nos Editais de Seleção Pública, tendo por base o quantitativo de propostas selecionadas, a SESAN optou pela contratação dos projetos em regime plurianual, reservando para tanto recursos orçamentários do exercício de 2010. Assim, todos os contratos serão pagos em duas parcelas, tendo sido a primeira em 2009 e a segunda em 2010. O total de recursos orçamentários aplicados em 2009 foi de R\$ 5,4 milhões, dos quais R\$ 2,9 milhões foram liquidados, segundo consta do SIGPLAN. Assim, como informado na Ação 8458, houve descompasso entre as informações colhidas no SIGPLAN com a do SIAFI Gerencial, haja vista que a execução constante do SIAFI Gerencial totalizou 70% do total previsto para esta Ação.

Quadro 04 - Execução da Ação 8930 - Apoio à Implantação de Bancos de Alimentos e Mercados Públicos

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 8930 - Apoio à Implantação de Bancos de Alimentos e Mercados Públicos					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (equipamento instalado - unidades)	15	16	106,67	Limitações do SICONV; contingenciamento orçamentário; critérios de contratação.	-
Financeira (R\$)	7.781.887,00	2.960.000,00	38,04		

Fonte: Sigplan

Segundo a Unidade, a execução foi prejudicada por dificuldades operacionais, dentre as quais se destacam: a) as limitações operacionais do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para formalização de contratos de repasse; e b) procedimentos criteriosos de contratação estabelecidos pelo agente operador (CAIXA), que inviabilizaram a formalização e pagamento de parte dos contratos de repasse previstos. Em especial, a CAIXA teve atrasos decorrentes da implementação do SICONV, que não contava com módulo específico para a operacionalização dos contratos de repasse. Soma-se a esses o contingenciamento orçamentário ocorrido ao final do ano passado que limitou o empenho e pagamento de contratos.

Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar

Essa Ação orçamentária destina-se a alocar recursos financeiros para a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

O MDS descentraliza a execução desta Ação mediante parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, além de formalizar avenças diretamente com estados e municípios.

A respeito dessa Ação, vale mencionar as diferentes modalidades existentes, com distintas formas de operacionalização. São modalidades da Ação: Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR - Estoque); Compra da Agricultura Familiar para Doação Simultânea (Compra para Doação); Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (PAA-Leite/IPCL) e Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar.

Quadro 05 - Execução da Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (alimento adquirido - toneladas)	766.980	348.428	45,43	Contingenciamento orçamentário	-
Financeira (R\$)	624.324.625,00	445.973.572,00	71,43		

Fonte: Sigplan

Abaixo, segue quadro comparativo de execução da Ação, em termos físicos e financeiros, ao longo dos últimos três anos:

Quadro 06 - Comparativo de execução da Ação 2798 -2007-2009

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2007	Física	394.014	402.485	102,15
	Financeira	394.119.641	393.291.990	99,79
2008	Física	357.789	330.991	92,51
	Financeira	462.627.164	462.488.376	99,97
2009	Física	766.980	348.439	45,43
	Financeira	624.324.625	445.973.572	71,43

Fonte: SIGPLAN.

De acordo com a Unidade, a baixa execução física e financeira constatada, somando-se todas as modalidades, pode ser explicada pelos diversos contingenciamentos ocorridos em 2009, motivados pela crise financeira ocorrida no ano anterior, o que motivou o corte dos gastos do Governo Federal. Apesar disso, em termos comparativos, pode-se afirmar que a execução foi de acordo com os anos anteriores, a despeito dos cortes no orçamento ao final do ano.

Modalidade IPCL - PAA Leite

A execução desta modalidade se dá de forma descentralizada, por meio de convênios com os 9 Estados da Federação que compõem a Região Nordeste e com o Estado de Minas Gerais.

De acordo com o Relatório de Gestão, foram entregues aos beneficiários cerca de 145 mil toneladas de leite, sendo atendida a meta financeira de 177,8 milhões de reais. A Unidade informou que prejudicaram a gestão dessa modalidade o fato de que não houve execução no Estado do Rio Grande do Norte, no exercício de 2009, além da oscilação do preço do leite no mercado, combinado com o fato de que os preços pagos pelo Governo Federal continuam sem reajuste desde 2003. A continuidade da Ação foi mantida, tendo em vista a celebração de novos convênios, com vigência até julho de 2011, e por meio dos aditivos firmados com os estados que já possuíam convênios.

Segundo a Unidade, o IPCL tem uma distribuição média diária de cerca de 720 mil litros de leite adquiridos de mais de 25 mil produtores, em 1.216 municípios da região de sua abrangência.

Modalidade PAA Municipal - Compra Direta da Agricultura Familiar

Conforme registro do gestor em seu Relatório de Gestão, foram entregues cerca de 42.000 toneladas, atendendo à meta financeira de 31,2 milhões de reais até o exercício. Ainda segundo o relatório, dos 80 municípios atendidos com o orçamento de 2009, um decorre de emenda parlamentar, 13 foram formalizados em 2008, com parcelas previstas para 2009, e 66 foram selecionados via edital.

Pela análise da amostra de 20 convênios, selecionada a partir dos 66 municípios aprovados por meio do Edital MDS/SESAN nº 03/2009, foi possível tecer uma análise qualitativa da ação, no que se refere à fase de seleção dos instrumentos de transferência. No geral, a despeito das falhas formais registradas no anexo deste relatório, a Unidade realizou uma boa análise técnica das propostas apresentadas pelos municípios selecionados, a partir da qual vários acertos foram promovidos, a título de orientação aos convenientes, por intermédio de reuniões denominadas 'Mesas Técnicas'. A partir dessas reuniões, a área técnica promoveu ajustes diversos, no que tange ao cronograma de vigência e desembolso e às metas físicas e financeiras propostas pelos municípios, tornando-as mais exeqüíveis.

Também vale frisar a estratégia de atuação da ação, que priorizou não só os municípios mais carentes, mas também aqueles que já possuíam algum dos Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional -SAN (Restaurante Popular, Cozinha Comunitária, Banco de Alimentos, Feiras e Cisternas), de maneira a integrar as ações. Essa estratégia, na opinião da equipe de auditoria, potencializou o alcance das metas de SAN, para o exercício de 2009 e posteriores.

Ação 8506 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

Os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD são arranjos territoriais organizados para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local a fim de gerar trabalho e renda. A partir da formação de um colegiado ou uma associação entre municípios com a participação da sociedade civil e do Poder Público, o Consórcio articula um conjunto de iniciativas que se apóia nos princípios do planejamento e pressupostos de sua efetividade.

O exercício de 2009 iniciou-se com 60 convênios vigentes, contratados em exercícios anteriores, que beneficiam 24 Consórcios. No final do exercício de 2009, foi celebrado, também, um convênio com o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural, que beneficia o CONSAD Agreste Potiguar.

A execução da ação no ano de 2009 priorizou o apoio ao planejamento e organização territorial voltados para segurança alimentar e nutricional. Escolheu-se como parceiros preferenciais para realização das ações os órgãos de extensão de Universidades Públicas Federais e Estaduais. Para concretizar a parceria, foi firmado, em agosto de 2009, Termo de Cooperação com o Conselho de Desenvolvimento Tecnológico - CNPq, que prevê ações para os anos de 2009 a 2011, com a previsão de aplicação de até R\$ 9 milhões.

Os projetos propõem desenvolver diagnósticos e planejamentos territoriais por meio de ações de extensão universitária, visando à promoção de segurança alimentar e desenvolvimento local em territórios prioritários.

Quanto à baixa execução financeira, o gestor esclarece que houve o comprometimento de 79% da dotação disponível para a Ação, tendo sido empenhados R\$ 4,2 milhões. No entanto, em razão da contratação tardia de projetos, a maior parte destes recursos ficou inscrita em "Restos a pagar" para o exercício de 2010.

O gestor informou que vem diminuindo o número de projetos vigentes. Enquanto ao longo do exercício de 2008 estiveram vigentes 145 convênios (135 destes contratados em exercícios anteriores), no início de 2009 estavam vigentes 60 convênios e no final do exercício, 28 convênios.

Esta redução do volume de convênios vigentes no exercício, entre outras causas, é um reflexo da determinação da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008, quanto à impossibilidade de celebração de convênios com valor inferior a cem mil reais.

Frente a esta determinação, e considerando o dimensionamento da equipe, optou-se, a partir de 2008, por privilegiar parcerias com órgãos estaduais, em detrimento à execução de projetos por meio de parceria com prefeituras municipais.

Quadro 07 - Execução da Ação 8506 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 8506 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (consórcio apoiado - unidades)	17	28	164,71	Contratação tardia de projetos	Preferência a parcerias com estados
Financeira (R\$)	5.441.000,00	1.212.578,00	22,29		

Fonte: Sigplan

Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água

Trata-se da Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, cuja finalidade é universalizar as condições de acesso adequado à água potável das populações rurais de baixa renda no Semi-árido, a partir do armazenamento de água em cisternas.

Quadro 08 - Execução da Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (cisterna construída - unidades)	69.656	63.118	90,41	Contingenciamento orçamentário	-
Financeira (R\$)	114.825.093,00	54.572.728,00	47,53		

Fonte: Sigplan

Essa Ação sofreu contingenciamento num total de R\$ 56,8 milhões de reais, o que acabou por afetá-la bastante, pois, com essa cifra, mais da metade dos recursos anteriormente previstos ficaram indisponíveis.

Em 2009, foi publicado o Edital SESAN/MDS nº 01/2009, que selecionou 28 municípios, com base em critérios objetivos, para a celebração de convênios, atendendo ao quantitativo de 14.552 cisternas a serem construídas durante os próximos exercícios. No total, foram investidos 9 milhões de reais do orçamento de 2009, sendo o restante provisionado para 2010, referente à segunda parcela dos recursos.

Com relação ao Termo de Parceria firmado com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas - AP1MC, sua vigência expirou em outubro de 2009, restando impossibilitada a renovação, devido ao contingenciamento ocorrido no final do ano, apesar de terem sido aprovados créditos adicionais. No total, do orçamento de 2009, foram investidos R\$ 43,7 milhões na referida parceria, sendo que, de acordo com a Unidade, as metas da AP1MC foram cumpridas integralmente até julho de 2009.

O contingenciamento de recursos, por parte da União, foi apontado pela Unidade como prejudicial para a ação, uma vez que foram frustradas as expectativas de ampliação das metas iniciais, prejudicando visitas técnicas agendadas e causando a desmobilização das equipes dedicadas para a Ação,

Não houve aporte de recursos para os Estados, devido também ao contingenciamento. Apesar disso, no exercício de 2009, o MDS investiu cerca de R\$ 54,4 milhões, entre convênios celebrados com os governos estaduais e municipais e parcerias firmadas junto à sociedade civil.

Em termos qualitativos, foi incluída no modelo de execução da ação, conforme recomendação do Tribunal de Contas da União, a capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde, crucial para orientação das famílias beneficiadas. Também pode-se mencionar o projeto piloto iniciado no convênio firmado com o Estado da Bahia, em parceria com o MEC, que previu a construção de cisternas em escolas da zona rural, apresentando resultados positivos.

Além disso, durante os trabalhos em campo, onde foram avaliados os aspectos técnicos da seleção dos municípios, por meio do Edital SESAN/MDS nº 01/2009, verificamos que a SESAN buscou uma maior integração com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI/MDS, no que tange à utilização de critérios de seleção de proponentes, tomando como base índices e indicadores de níveis de pobreza consolidados, tais como o Índice de Vulnerabilidade Social, o IDH dos Municípios (IDHM) e o IGD, além da integração com o CADÚnico, no que concerne à seleção das famílias beneficiadas, que é o cadastro institucional de famílias em situação de INSAN. Na opinião da equipe, essa integração tende a melhorar a qualidade dos resultados da Ação, ao longo dos anos, uma vez que a SAGI administra uma ampla gama de informações obtidas por meio de estudos e pesquisas, oferecendo um norte para as ações a cargo do MDS.

O quadro a seguir demonstra a execução física/financeira relativa à Ação nos os últimos 3 exercícios:

Quadro 09 - Comparativo de investimentos na Ação 11V1 2007-2009

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
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
2009	Física	69.656	63.118	90,61
	Financeira	114.825.093	54.572.728	47,53

Fonte: SIGPLAN.

Durante o exercício, prosseguiram os trabalhos de fiscalização *in loco*, em Unidades Gestoras Microrregionais - UGMs, entidades responsáveis pela execução do objeto dos Termos de Parceria nas localidades, celebrados entre o MDS e a AP1MC, visando acompanhar sistematicamente a execução do Programa nos diversos municípios brasileiros.

A partir da análise dos resultados parciais das fiscalizações da ação governamental, são descritas a seguir as principais conclusões:

- 17% das cisternas apresentam fissuras e/ou vazamentos e aproximadamente 8% necessitam de reparos imediatos;
- aproximadamente 15% dos beneficiários efetuam ou efetuaram algum tipo de pagamento ou realizaram contrapartida como condição de receber a cisterna;
- cerca de 41% das UGMs não se utilizaram de procedimentos análogos à licitação, o que denota a falta de orientação nesse sentido pela AP1MC; ainda, em 11% das licitações realizadas pelas UGMs, há indícios de direcionamento na formalização e/ou conluio entre os participantes de procedimentos licitatórios realizados;
- em 26% dos casos, a UGM utilizou os recursos federais em despesas não elegíveis ao Termo de Parceria e a documentação comprobatória das despesas não possui identificação do número do Termo de Parceria em 64% dos casos;
- 15% das despesas analisadas não guardam conformidade com os preços praticados no mercado local;

- 40% das localidades entrevistadas não receberam fiscalizações pela OSCIP, quanto por parte do MDS, já que 70% dos entrevistados alegaram também que o órgão não efetuou qualquer fiscalização.

Com base nessas conclusões, recomendou-se à SESAN que elabore planos de fiscalização, de modo a evitar/suprimir a ocorrência das impropriedades relatadas, praticadas pela própria AP1MC e pelas UGMs, na aplicação dos recursos públicos federais e que oriente a AP1MC a fazer o mesmo. Ainda, que oriente a parceira e as executoras, no sentido de que:

a) as ocorrências de registros de cisternas com defeitos ou fissuras, constantes dos relatórios da CGU sejam mitigadas, com o intuito de não prejudicar a sua utilização;

b) adote providências, visando cessar a cobrança indevida de contrapartida dos beneficiários, em espécie, sob a forma de serviços ou de fornecimento de materiais para construir as cisternas;

c) oriente as executoras e cobre o cumprimento das cláusulas do Termo de Cooperação, especialmente para que sejam realizadas licitações para as contratações efetuadas, seja segundo a lei federal ou segundo o Regulamento de Compras da AP1MC, e para que os recursos sejam movimentados em conta específica;

d) adote providências para ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente em despesas não elegíveis, além da realização de cotação de preços, para que as despesas sejam realizadas em valores compatíveis aos praticados no mercado local;

e) oriente as UGMs executoras a realizarem pesquisa de preços anterior ao procedimento licitatório, não contratando empresas que pratiquem preços muito acima da média do mercado local;

f) oriente a AP1MC no sentido de que a mesma realize fiscalizações durante a execução das obras, identificando as irregularidades tão logo elas surjam e tomando as providências cabíveis a cada situação.

Corroboram esses achados os trabalhos de fiscalização da Ação no âmbito dos Sorteios de Municípios no decorrer do exercício, nas suas 28ª e 29ª edições. Tais trabalhos resultaram na emissão de Notas Técnicas, contendo recomendações, tanto ao gestor federal quanto às entidades envolvidas na execução da Ação, consistentes na correção das impropriedades detectadas e na busca por se evitar novas ocorrências.

Ação 2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos

A Ação de Distribuição de Alimentos tem caráter emergencial; sendo assim, é uma ação que deve ser temporária. As famílias dos grupos populacionais específicos que não tem acesso regular a alimentação, recebem cesta para auxiliar na alimentação familiar. A cesta é composta por 22 kg de alimentos básicos (arroz, feijão, farinha, macarrão, óleo, açúcar, fubá). Ou seja, a cesta é complementar, pois a quantidade e a variedade dos alimentos não são para fornecer pelo menos três refeições diárias a todos os membros de uma família. Considerando, assim, a cesta como emergencial, temporária e complementar ela colabora na meta do combate à insegurança alimentar e nutricional.

Em dezembro de 2009, foi aprovada uma suplementação orçamentária de R\$ 20,0 milhões para a Ação 2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos. Desde 2004, o MDS solicita ampliação dos recursos para garantir maior regularidade na entrega das cestas de alimentos. Essa ampliação de recursos viabilizou a formação de um estoque entre 2009 e 2010, o que possibilitará a entrega de alimentos no início do ano, o que é um problema regularmente enfrentado.

O número total de famílias atendidas em 2009 superou a meta prevista. Mas para uma avaliação mais adequada dessa ação é necessário considerar duas variáveis concomitantemente: número de famílias e número de cestas distribuídas. Em 2009, foram distribuídas 1.427.275 cestas de alimentos para 338.446 famílias. Uma média de 4,2 cestas de alimentos/ano por família. A média alcançada ainda não garante a regularidade ideal na distribuição de cestas. A proposta do MDS é de, no mínimo, garantir a distribuição bimensal das cestas.

Importante frisar que foi mantida a participação de produtos adquiridos da agricultura familiar através do Programa de Aquisição de Alimentos na formação das cestas de alimentos. Os principais produtos da agricultura familiar que compõe a cesta são: feijão, leite em pó e farinha de mandioca.

A baixa regularidade da entrega da cesta permanece como gargalo na execução. Como a suplementação orçamentária foi aprovada no fim do ano, não foi possível garantir maior regularidade em 2009, o que se pretende alcançar em 2010. Outros problemas recorrentes: falta de informação nos estados sobre o funcionamento da ação e dificuldades logísticas, principalmente transporte, foram muito discutidos nas oficinas regionais, para o que criaram-se soluções locais a serem implementadas.

Quadro 10 - Execução da Ação 2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (família beneficiada - unidades)	273.000	340.000	123,97	Baixa regularidade na entrega dos produtos; Desconhecimento sobre a Ação no estados; dificuldades logísticas..	Requerimento de suplementação orçamentária
Financeira (R\$)	69.656.600,00	41.035.929,00	58,91		

Fonte: Sigplan

O percentual de execução, em torno de 86%, apresentado em consulta ao Siafi Gerencial não é compatível com o apresentado no SIGPLAN, denota-se com isso que o gestor não efetua a devida atualização deste sistema.

Ação 2784 - Educação Alimentar e Nutricional

Apesar da execução financeira não ter atingido 70% do total orçamentário da Ação, a execução física foi superior ao esperado. Explica o gestor que as parcelas destinadas aos convênios formalizados em 2008 foram transferidas apenas em dezembro daquele ano ou mesmo no início de 2009. As pessoas que não foram atendidas em 2008 foram, então, beneficiadas em 2009.

Algumas dificuldades operacionais foram observadas, principalmente em relação ao manejo do SICONV pelos proponentes, o que causou algumas dificuldades na formalização dos convênios. Foram formalizados 6 convênios com Governos Estaduais, além de 9 com Municípios - totalizando, respectivamente, R\$ 1,6 milhões e R\$ 1,1 milhão oriundos do MDS.

Ainda vislumbram-se dificuldades importantes quanto ao acompanhamento e monitoramento dos projetos. Não obstante, a SESAN tem buscado alternativas para superar essa limitação. Em 2009 foram visitados dois convênios formalizados em 2007 e um formalizado em 2008 com Prefeituras que apresentavam maiores dificuldades técnicas de gestão, na execução física e financeira do projeto.

A diversidade dos projetos desenvolvidos dificulta, na opinião do gestor, o dimensionamento das metas, pois cada projeto executado abrange objetos diferentes. Há projetos de capacitação da comunidade em geral ou de multiplicadores, há projetos de pesquisa científica em alimentação e nutrição para subsidiar a política nacional de segurança alimentar e nutricional, e há ainda projetos de produção e distribuição de material educativo para públicos diversos.

Quadro 11 - Execução da Ação 2784 - Educação Alimentar e Nutricional

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 2784 - Educação Alimentar e Nutricional					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (pessoas capacitadas)	84.000	185.498	220,83	Problemas técnicas do SICONV; Dificuldades no acompanhamento.	-
Financeira (R\$)	6.000.000,00	1.766.034,00	29,27		

Fonte: Sigplan

O percentual de execução, em torno de 69%, apresentado em consulta ao Siafi Gerencial não é compatível com o apresentado no SIGPLAN, denota-se com isso que o gestor não efetua a devida atualização deste sistema.

Ação 8894 - Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias

No ano de 2009, a Ação priorizou projetos oriundos da Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo. Na Comercialização de Alimentos com apoio às Feiras Livres populares foram investidos R\$ 11,0 milhões, para atender cerca de 1.300 agricultores familiares, por meio de 61 projetos apoiados.

Quadro 12 - Execução da Ação 8894 - Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 8894 - Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (projeto apoiado - unidades)	83	73	87,95	Fragilidades no acompanhamento da Ação	-
Financeira (R\$)	16.883.000,00	10.418.804,00	61,71		

Fonte: Sigplan

Considerando que a Ação permite a consecução de qualquer objeto relacionado com a SAN, também foram apoiados dois projetos da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, para atender as comunidades quilombolas, totalizando R\$ 450 mil em investimentos.

Segue a seguir quadro comparativo da aplicação dos recursos, nos últimos três anos:

Quadro 13 - Comparativo de execução da Ação 001X/8894 - 2007-2009

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
2007	Física	60	0,21	0,36
	Financeira	44.710.000	42.921.000	96,00
2008	Física	74	66	89,19
	Financeira	30.106.600	24.235.813	80,50
2009	Física	83	73	87,95
	Financeira	16.883.000	10.418.804	61,71

Fonte: SIGPLAN.

Em 2009, consideramos a execução financeira abaixo da média dos exercícios anteriores. Por conta disso, optamos por selecionar uma amostra de convênios concluídos dentro do exercício de 2009, a partir da qual foram constatados problemas relacionados com um frágil acompanhamento do andamento da execução dos convênios, o que impactou na execução da Ação.

Ação 2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar

Esta Ação apoia a aquisição de alimentos, dando suporte nas operações a ela vinculadas, tais como transporte e armazenagem. Além disso, a operacionalização custeia encargos de tributos incidentes na compra e deslocamento dos alimentos. Os recursos referentes a esta Ação são destinados à CONAB, para operacionalização dos produtos adquiridos pelo PAA destinados aos estoques estratégicos do Governo Federal.

Quadro 14 - Execução da Ação 2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Programa 1049 - Acesso à Alimentação
Ação 2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar

Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (alimento estocado - toneladas)	26.600	8.677	32,62	-	-
Financeira (R\$)	15.400.000,00	13.746.922,00	89,27		

Fonte: Sigplan

Ação 8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares

Os Restaurantes Populares são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de médio e grande porte e se destinam ao preparo e comercialização de refeições saudáveis a preço acessível e à promoção da alimentação saudável, em cidades com população superior a cem mil habitantes, devendo estar localizados, preferencialmente, em centros urbanos.

Já as Cozinhas Comunitárias são equipamentos públicos de alimentação e nutrição de pequeno porte destinados ao preparo, à comercialização acessível ou à doação de refeições saudáveis em áreas de vulnerabilidade social. Cabe esclarecer que esses equipamentos diferem dos Restaurantes Populares, não apenas pelo seu tamanho em termos de infraestrutura e capacidade de atendimento, mas, preponderantemente, por sua capilaridade em populações altamente vulneráveis, com quadro de indicadores sociais situados nos patamares mais baixos.

Em 2009, foram formalizados contratos de repasse para implantação de 80 unidades de cozinhas comunitárias e 18 unidades de restaurantes populares. Os projetos contratados foram selecionados por meio dos Editais de Seleção Pública MDS/SESAN n°s 4 e 6/2009, publicados no D.O.U. de 15.4.2009.

A LOA previa, inicialmente, a implantação de 32 equipamentos, considerando a construção de um número maior de restaurantes populares. Segundo o gestor, optou-se, entretanto, pela ampliação do programa de cozinhas comunitárias, com a implantação de 28 cozinhas e 18 restaurantes, com ajustamento da meta física para 46 unidades implantadas.

A execução financeira não foi considerada satisfatória pela própria Unidade, apesar de cerca de 79% dos recursos terem sido empenhados. Segundo a SESAN, o processo foi prejudicado em função de dificuldades operacionais ocorridas no exercício, dentre as quais se destacam: a) as limitações operacionais do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para formalização de contratos de repasse; e b) os criteriosos procedimentos de contratação estabelecidos pelo agente operador CAIXA, que impediram a formalização e pagamento de parte dos contratos de repasse previstos. Somam-se a essas dificuldades o contingenciamento orçamentário ocorrido ao final do ano, que limitou o empenho e pagamento de contratos.

O percentual de execução difere entre o apresentado ao Siafi Gerencial não é compatível com o apresentado no SIGPLAN, em torno de 69%, apresentado em consulta ao Siafi Gerencial não é compatível com o apresentado no SIGPLAN,

denota-se com isso que o gestor não efetua a devida atualização deste sistema.

Quadro 15 - Execução da Ação 8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1049 - Acesso à Alimentação					
Ação 8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (equipamento instalado - unidades)	122	109	89,34	Problemas técnicos no SICONV; Critérios de contratação; Contingenciamento orçamentário.	-
Financeira (R\$)	58.222.500,00	24.736.103,27	42,49		

Fonte: Sigplan

Programa 1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Ação 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN

A Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN e consolidou a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, visando assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada, promover o conhecimento e o acesso à informação, bem como seu aproveitamento integral, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural da população.

Desde 2008, por meio do Edital de Chamada Pública SESAN Nº 01/2008, esta Secretaria busca apoiar tecnicamente e financeiramente projetos estaduais que propiciem a implementação de sistemas de SAN, com o objeto principal de incentivar discussões e criações de marco legais regulatórios para os CONSEAs Estaduais refletindo ao que se propõe o Sistema Nacional de SAN, o qual desenvolve estratégias, propósitos, diretrizes que corroboram para o controle social de programas, ações, política intimamente relacionados com a SAN.

O principal eixo da Ação em 2009 consistiu em estimular o desenvolvimento do Sistema Nacional de SAN nas 27 Unidades da Federação, por meio do AVISO Público - 2009, o qual remetia ao Edital de Chamada Pública Nº 01/2008, decorrente do qual 5 Estados haviam formalizado convênio em 2008, que foram pagos em 2009. Cabe destacar que dentro de um universo de 17 propostas, 12 Estados não conseguiram finalizar o processo. A problemática girou em torno da incompatibilização da proposta aprovada no Siconv - Portal de Convênios com o processo físico.

Assim, através do Aviso SISAN, instrumento utilizado para formalização dos convênios para aqueles entes Estaduais que ficaram de fora do processo em 2008, formalizaram-se mais 18 convênios em 2009.

No âmbito deste Aviso - 2009 havia a disponibilidade financeira de recursos não reembolsáveis para a construção e implementação dos Sistemas Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional no valor máximo de R\$ 2,7 milhões.

A Ação está em plena implantação em 22 Estados e no Distrito Federal. Entretanto, no que se refere aos convênios SISAN - 2008, a Área Técnica afirma que a não execução das metas físicas dos 5 convênios monitorados, além do amadurecimento e definições dadas à Ação ao longo do ano, deveu-se à morosidade na formalização dos instrumentos por parte dos convenientes e ao atraso no repasse do recurso por parte do MDS.

Quanto aos convênios formalizados e pagos em 2009, cabe informar que no que tange à execução das metas físicas, os mesmos ainda não iniciaram, pois os procedimentos licitatórios para tal são necessários.

Quadro 16 - Execução da Ação 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN

550008-Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional					
Programa 1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome					
Ação 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão %	Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
Física (ente federativo envolvido - unidades)	22	18	81,82	Dificuldades na formalização de convênios; atraso no repasse de recursos.	-
Financeira (R\$)	2.700.000,00	1.464.091	54,23		

Fonte: Sigplan

4.2 ITEM 02 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

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 POPS (UG 550013). Os indicadores foram obtidos a partir do Relatório de Gestão 2009 e do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual do MPOG - SIGPLAN.

Registramos na tabela a seguir os indicadores da SESAN, analisados em seus principais aspectos:

Quadro 17 - SESAN- Indicadores dos Parâmetros de Gestão

Denominação	Descrição	Fórmula	É útil ao gestor?	É mensurável?
Número de Pessoas em Insegurança Alimentar e Nutricional Beneficiados pelo Programa de	Número de Pessoas em Insegurança Alimentar e Nutricional Beneficiados pelo Programa de Aquisição de	Número de agricultores familiares X	Sim	Sim

Aquisição de Alimentos	Alimentos	Número médio de pessoas em Insegurança Alimentar atendidas por agricultor familiar.		
Número de Agricultores Familiares Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos	Número de Agricultores Familiares Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos	Número de agricultores beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos	Sim	Sim
Número de Restaurantes Populares Instalados com Recursos do Governo Federal	Estoque de Restaurantes Populares instalados com recursos do Governo Federal	Estoque de Restaurantes Populares instalados com recursos do Governo Federal	Sim	Sim
Número de Cozinhas Instaladas com Recursos do Governo Federal	Número de Cozinhas Instaladas com Recursos do Governo Federal	Estoque de Cozinhas Comunitárias instaladas com recursos do Governo Federal	Sim	Sim
Número de Bancos de Alimentos Instalados com Recursos do Governo Federal	Número de Bancos de Alimentos Instalados com Recursos do Governo Federal	Estoque de Bancos de Alimentos instalados com recursos do Governo Federal	Sim	Sim

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2009

Quanto à Unidade POPS, relacionamos no quadro a seguir os indicadores por ela utilizados, no âmbito da Ação 8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares:

Quadro 18 – POPS- Indicadores dos Parâmetros de Gestão

Denominação	Descrição	Fórmula	É útil ao gestor?	É mensurável?
Contratação	% de operações contratadas em relação à quantidade de seleções recebidas na CAIXA.	$\frac{\text{Número de operações contratadas}}{\text{Quantidade de seleções recebidas}}$	Sim	Sim
Análise / Aprovação do Projeto	% de operações cuja cláusula suspensiva foi resolvida em até 180 dias da contratação, em relação ao total de operações com cláusula suspensiva resolvida no período.	$\frac{\text{Número de operações cuja cláusula suspensiva foi resolvida em até 180 dias}}{\text{Total de operações com cláusula suspensiva}}$	Sim	Sim
Prestação de Contas	% de Contratos de Repasse com Prestação de Contas Final aprovada e registrada no SIAFI em até 90 dias, em relação ao total de operações com Prestação de Contas Final aprovada/registrada pela CAIXA.	$\frac{\text{Número de CRs com PCF aprovada e registrada em até 90 dias}}{\text{Total de operações com PCF aprovada/registrada}}$	Sim	Sim
Manutenção das condições legais/vigência do contrato	% de Contratos de Repasse dentro do prazo de vigência ou de outros prazos regulamentares (prazos para apresentação, análise e registro/SIAFI da Prestação de Contas Final, prazo para Notificação/TCE, prazo para instauração de TCE), em relação ao total de operações ativas.	$\frac{\text{Número de CRs dentro do prazo de vigência ou de outros prazos regulamentares}}{\text{Total de operações ativas}}$	Sim	Sim

Constatamos que todos os indicadores do universo analisado atendem aos critérios de confiabilidade, validade, simplicidade, mensurabilidade e utilidade. No entanto, os indicadores definidos pela SESAN podem não ser suficientes para a tomada de decisões gerenciais, uma vez que para serem efetivos devem ser comparados a outros números, tais como o volume de recursos financeiros dotados para uma dada ação, bem como o percentual de utilização desses recursos. Também verificamos a ausência de indicadores institucionais para outras Ações da Secretaria, tais como a Ação 11V1 - Construção de Cisternas para o Armazenamento de Água.

4.3 ITEM 04 - AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS /RECEBIDAS

No exercício auditado foram priorizadas, pela equipe de auditoria, para a análise de transferências concedidas, as Ações 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água e 2798 - Programa de Aquisição da Agricultura - PAA - Compra Municipal, com a análise dos resultados de dois processos de chamamento público, os Editais MDS/SESAN nºs 01/2009 e 03/2009, ambos publicados em Abril de 2009.

A partir da análise dos 50 convênios constantes das amostras selecionadas no trabalho, que teve como escopo principal a aprovação das propostas de planos de trabalho selecionados por meio dos editais mencionados, foi possível constatar as seguintes falhas:

a) fragilidades acerca da análise da justificativa da proposta; b) análise frágil da capacidade técnica e operacional dos proponentes; c) ausência de análise da consistência dos cronogramas de execução propostos; d) aprovação de propostas de municípios que não conseguiram comprovar a contrapartida; e) ausência de análise mais profunda da exequibilidade da proposta, diante das especificidades de cada projeto apresentado; f) insuficiência de pesquisa de preço para itens do plano de trabalho; e g) impropriedades relacionadas com documentos de habilitação apresentados.

Quadro 19 – SESAN (UG 550008) – Transferências Voluntárias analisadas - 2009

Programa / Ação	Descrição das Ações	Amostra analisada	
		Qtde. Auditada	Total Auditado (R\$)
1049.11V1	Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	15	14.759.009,07
1049.2798	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	20	33.307.630,86

1049.001X	Apoio a Projeto de Melhoria das Condições Econômicas das Famílias	8	1.819.704,23
1049.8929	Núcleo de Apoio à Gestão de Restaurantes Populares (NAG-RP).	6	554.057,53
TOTAL	-	49	50.440.401,69

Fonte: SIAFI / SICONV

Foram auditados um total de R\$ 48.066.639,93 em recursos financeiros, a partir de amostra não probabilística de instrumentos celebrados no exercício de 2009, e R\$ 2.373.761,76 de recursos referentes a exercícios anteriores (Ações 001X e 8929).

Como aspecto positivo, foi possível constatar que houve uma significativa melhora no processo de aprovação dos planos de trabalho dos convênios, bem como na elaboração de critérios de pontuação para seleção dos proponentes, comparando-se com o exercício anterior. As áreas técnicas responsáveis pelas ações auditadas no exercício utilizam modelo de parecer técnico que, a despeito das constatações verificadas, abordou todas as questões técnicas pertinentes.

A tentativa de articular as Ações de SAN com as demais políticas públicas do MDS e priorização de municípios elegíveis selecionados com base em índices institucionalizados, tais como IDHM e IGD, bem como o Índice de Vulnerabilidade Social criado pela SAGI, também podem ser apontadas como características positivas da gestão, indicando que a SESAN tem procurado diversificar sua estratégia de atuação.

Com a finalidade de avaliar, quanto à objetividade, os critérios adotados para a aferição da qualificação técnica e capacidade operacional para o chamamento público de municípios, foram avaliados convênios firmados por meio de 2 editais de chamamento público: na Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água - foi analisado o Edital MDS/SESAN nº 01/2009, e no âmbito da Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar - foi verificado o Edital MDS/SESAN nº 03/2009.

De acordo com o escopo previamente definido, foram analisados os requisitos, critérios de pontuação e quesitos de análise técnica das propostas apresentadas pelos municípios e a divulgação dos editais. No geral, pode-se afirmar que a Unidade utilizou critérios de pontuação objetivos, o que permitiu o atendimento às estratégias de atuação dentro das ações em comento. Entretanto, no que se refere à análise da capacidade técnica e operacional dos convenientes, há a necessidade de que as áreas técnicas responsáveis da SESAN providenciem melhorias para os próximos editais. Os editais foram divulgados de forma adequada, no D.O.U. e no Sítio do MDS na internet, sendo que, neste último permanecem publicados desde o dia da publicação até o momento.

Em 2009, foram publicados 12 editais de seleção e 14 editais de justificativa. A Unidade informou ainda não ter firmado, no exercício de 2009, instrumentos de transferência com entidades privadas sem fins lucrativos.

Dentro do exercício de 2009, a Unidade não recebeu transferências voluntárias de outros entes, excetuando-se os recursos externos recebidos em

nome do PNUD, do BIRD e BID, auditados nas contas da Secretaria Executiva do MDS.

4.4 ITEM 05 - AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA UJ

As Unidades SESAN e POPS não realizaram, no exercício de 2009, procedimentos licitatórios. No âmbito da SESAN, as licitações e contratos são administrados pela Coordenação-Geral de Logística e Administração - CGLA, unidade consolidada à Secretaria Executiva - SE/MDS.

Pesquisa realizada no Siafi Gerencial identificou o registro de valores relativos a Restos a Pagar Não-Processados (R\$ 75.341,68) e Restos a Pagar Sem Folha (R\$ 578.050,18), referentes a Contrato com a Caixa Econômica Federal decorrente de Dispensa de Licitação ocorrida em exercício anterior. A título de esclarecimento, esse contrato vem a ser o ajuste formalizado entre a SESAN e a CAIXA para operacionalização, por esta última, dos contratos de repasse atinentes à instalação de Restaurantes Populares por Estados/Municípios, no âmbito da POPS.

4.5 ITEM 06 - AVALIAÇÃO DA 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 - 2009, a SESAN conta com a seguinte força de trabalho:

Quadro 20 – Quadro de Pessoal SESAN

Tipo de vínculo	Quantidade
Cargo de livre provimento - DAS (sem vínculo)	36
Servidores efetivos (incluindo DAS)	19
Contrato temporário	23
Estagiários	9
Terceirizados	18
Requisitados	3
Anistiados	1
Consultores	21
Outros vínculos	5
TOTAL	135

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2009

Na tabela a seguir, registra-se a evolução do quadro de pessoal da Unidade SESAN nos últimos três exercícios:

Quadro 21 – SESAN – Quantitativo de Pessoal – 2007-2009

Descrição	Nº de servidores		
	2007	2008	2009
Quadro próprio (Ativo Permanente, cedidos e	26	32	24

excedente de lotação)			
Celetista (Anistiados e Contrato Temporário)	12	11	24
Nomeados para Cargos em Comissão e natureza especial	36	37	36
Requisitados, lotação provisória, e exercício descentralizado	1	1	3
Total	75	81	87

Fonte: Sistema SIAPE; Não inclui terceirizados e estagiários

Conforme consta do Relatório de Gestão do exercício de 2009, assim como nos exercícios anteriores, a insuficiência de pessoal continua sendo o principal fator a impactar de forma negativa no desenvolvimento das atividades, considerando que em 2009 não foram realizados novos concursos públicos para contratação de pessoal estatutário ou temporário, como os de 2006 e 2008.

No exercício de 2009, as limitações de ordem física relatadas no ano anterior foram sanadas, vez que a Unidade informou que importantes medidas foram tomadas na área de recursos humanos e em relação à ampliação do espaço físico ocupado por suas coordenações, pois foram consolidadas as novas instalações físicas da SESAN, seguindo as mudanças desencadeadas no MDS, conforme verificado *in loco* pela equipe de auditoria.

No Relatório de Gestão de 2009, a Unidade informou que os recursos humanos disponibilizados para a Secretaria ainda são insuficientes para realizar todas as atividades regimentais e institucionais, que envolvem a formulação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, planejamento das ações, implementação das parcerias por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e outros instrumentos de transferência, atividades de monitoramento e acompanhamento das transferências em execução, e análise e aprovação das prestações de contas dos recursos repassados. Esta última atividade pode ser considerada como a mais crítica, tendo em vista o elevado volume de convênios com parcelas a aprovar, conforme verificado no anexo deste relatório.

Mais uma vez, assim como no exercício de 2007, apontou 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 de pessoal, sendo conseqüência disso, também, uma maior demanda por fiscalizações e visitas técnicas e um maior número de prestações de contas a serem analisadas e/ou que necessitam de apuração e instauração de Tomada de Contas Especial.

4.6 ITEM 07 - AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO, PELA UJ, DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU E CONTROLE INTERNO

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.

Cabe, no entanto, registrar que restam pendências relativas às providências a serem tomadas decorrentes de determinações constantes dos Acórdãos TCU n.ºs 2081/2010 - 1ª Câmara e 4.174/2009 - 1ª Câmara, conforme registro no Anexo deste Relatório, além do que, nos casos em que já se providenciou a instauração de Tomada de Contas Especial requerida pelo Tribunal, permanece a demanda de informação, pelo gestor, acerca dos resultados do procedimento.

4.7 ITEM 08 - PROJETOS E PROGRAMAS FINANCIADOS COM RECURSOS EXTERNOS

Conforme consulta ao SIAFI, não houve registro de acordo de cooperação técnica no âmbito da SESAN (UG 550008) ou da POPS (UG 550013), no exercício de 2009.

4.8 ITEM 09 - EXISTÊNCIA DE PASSIVOS SEM A CONSEQUENTE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DE CRÉDITOS OU RECURSOS

No Relatório de Gestão de 2009, a Unidade informou que não teve passivos sem previsão orçamentária, fato este que foi confirmado em consulta ao Sistema SIAFI.

4.9 ITEM 10 - INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR

Com relação à inscrição em restos a pagar processados e não-processados, foram analisados os seguintes registros:

Quadro 21 - Restos a Pagar - SESAN - 2009

Restos a Pagar	Total inscrito em 2009	Total analisado	Percentual Analisado
Processados	R\$ 7.211.523,21	R\$ 4.815.544,07	66,78
Não-Processados	R\$ 49.733.027,56	R\$ 24.676.321,99	49,62

Fonte: SIAFI

Vale mencionar a divergência verificada no total inscrito em Restos a Pagar, processados e não-processados, entre os valores informados no Relatório de Gestão da Unidade SESAN e no Sistema SIAFI, conforme se verifica na tabela abaixo:

Quadro 22 - Restos a Pagar - Relatório de Gestão X SIAFI

Restos a Pagar	Relatório de Gestão	Saldo no SIAFI
Processados	R\$ 6.168.296,06	R\$ 7.211.523,21
Não-Processados	R\$ 42.994.665,01	R\$ 49.733.027,56

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2009 e SIAFI

Em que pese a dúvida existente na fidedignidade dos registros inscritos, a Unidade informou que o vício foi resultante de equívoco na elaboração do referido relatório.

Quanto à Unidade 550013 - POPS, foi detectada e registrada em relatório a ausência de informação relativa ao toa dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados, no respectivo Relatório de Gestão. Consignamos a seguir os referidos valores:

Quadro 23 - Valores inscritos em Restos a Pagar - Unidade 550013

Rubricas	Valor (R\$)
Restos a Pagar não processados	22.523.019,96
Restos a Pagar processados	3.007.414,62
Total	25.530.434,58

Fonte: SIAFI

4.10 ITEM 16 - EXPURGO DA COBRANÇA DE CPMF DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO GOVERNO FEDERAL

Conforme registrado no item 5.5 deste relatório, a SESAN não realizou procedimentos licitatórios nem celebrou contratos durante o exercício de 2009.

III - CONCLUSÃO

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

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 , 26 de julho de 2010.