



Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE SEG.ALIM E NUTRICIONAL

Exercício: 2012

Processo:

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201306018

UCI Executora: SFC/DSEDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201306018, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo a gestão da UJ Consolidada 500013 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SESAN – POPS SESAN.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 15 a 19.04.2013, 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.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012, 124/2012 e Portaria TCU n.º 150/2012, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste Relatório de Auditoria.

Não houve no exercício de 2012, por parte da UJ, atos de gestão relacionados aos itens do Anexo IV da DN/TCU n.º 124/2012, a saber: 9 – Gestão do Cartão de Pagamento do Governo Federal; 10 - Passivos sem Prévia Previsão Orçamentária e 14 – Gestão de Renúncias Tributárias.



Ademais, os atos de gestão referentes aos itens 8 – Gestão de compras e contratações; 11 – Gestão de Tecnologia da Informação; e 12 – Gestão do Patrimônio Imobiliário são praticados pela Secretaria Executiva e suas unidades consolidadas, de forma centralizada, para os órgãos integrantes da estrutura do MDS, sendo que as avaliações a respeito destes itens serão inseridas no Relatório de Auditoria da UJ Secretaria Executiva.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-124/2012, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 124/2012 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da SESAN/MDS, as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012; da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da SESAN foi analisado o Processo nº 71000.014967/2013-40, tendo sido constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2012, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao disciplinamento da Portaria TCU nº 150/2012. As principais inconsistências se referem aos macroprocessos finalísticos e de apoio; planejamento estratégico, planos de metas e de ações. A UJ apresentou complementação das informações, juntada ao Processo Anual de Contas, às fls. 09/27.

Além disso, os dados constantes dos quadros A.5.6 e A.5.7 não guardam conformidade com as informações inseridas no SIAFI e SICONV, considerando que o mês de referência usado para extração pela UJ não foi o mês 12. A UJ fez nova extração, tendo apresentado novos quadros, que a equipe de auditoria fez juntar às fls. 29/34 do processo anual de contas.

Quanto ao conteúdo do Rol de Responsáveis, verificou-se que os períodos informados para os substitutos dos titulares das naturezas de responsabilidade enumeradas no art. 10 da Instrução Normativa nº 63/2010 coincidem com os períodos de responsabilidade dos respectivos titulares. Foi solicitado à UJ que informe os períodos de efetiva substituição, adequando o Rol de Responsabilidade constante do processo anual de contas, o que foi providenciado e inserido às fls. 07/08 do processo.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria efetuou análise dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados para o exercício de 2012.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise de 7 (sete) Ações do



Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional (que substituiu em 2012 o Programa 1049 – Acesso à Alimentação), sendo que 3 (três) dessas Ações (11V1, 8948 e 2798) foram selecionadas em virtude de sua vinculação finalística à missão da SESAN (critério de relevância) e do volume de recursos disponibilizados em dotação orçamentária (critério de materialidade), e as demais ações pela sua criticidade, a saber:

Quadro – Ações avaliadas – Programa 2069

Ação	Dotação Final (R\$)	*Despesa Empenhada (R\$)	**Despesa Liquidada (R\$)
11V1 - Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural (Cisternas 1ª Água)	485.856.248,00	339.179.983,22	150.252.033,13
2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	988.910.598,00	375.220.033,19	18.683.500,00
8458 - Apoio à Agricultura Urbana	10.912.000,00	7.633.411,02	204.535.461,31
8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para Autoconsumo (Cisternas 2ª Água)	554.926.790,00	439.898.055,00	13.900.009,63
4963 - Apoio a Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva	76.550.000,00	27.488.493,14	4.371.416,96
2784 - Educação Alimentar e Nutricional	5.815.100,00	0,00	4.374.928,57
8929 - Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos	134.018.720,00	51.281.993,62	1.297.000,00
TOTAL (R\$):	2.256.989.456,00	1.240.701.969,19	324.312.826,82

Fonte: Relatório de Gestão / LOA 2012 / SIAFI.

(*) e (**) Considerou-se somente a despesa executada pela SESAN, tendo sido desconsideradas as movimentações de crédito para outros órgãos por meio de termo de cooperação.

Conforme observado no quadro, as Ações selecionadas totalizam o montante de R\$ 2.256.989.456,00 em recursos previstos em dotação orçamentária, sendo considerada a dotação final, já incluídos os ajustes do relator do orçamento (LOA 2012 – Lei nº 12.595/2012), as emendas parlamentares e os créditos adicionais eventualmente abertos no decorrer de 2012.

A dotação total do Programa 2069 na SESAN, em 2012, totalizou R\$ 2.431.560.352,00, sendo assim, a representatividade das Ações avaliadas pela equipe de auditoria representa mais de 90% do total do orçamento de 2012.

Em termos de despesa empenhada em 2012, a SESAN empenhou o total de R\$ 1.240.701.969,19 no âmbito das Ações selecionadas, que representa mais de 90% do total empenhado para o Programa 2069 em 2012 (R\$ 1.271.091.515,16, conforme SIAFI), em todas as Unidades Gestoras – UG's operacionalizadas pela Secretaria, sem considerar as movimentações de crédito para outros órgãos por meio de termo de cooperação.

A SESAN executa suas ações por meio de quatro unidades gestoras: 550008 (principal), 550009, 550013 e 550020, a saber:

- UG 550009: envolve as transferências voluntárias firmadas na Ação 4963 de Inclusão Produtiva, que foram migradas da extinta SAIP (SESAN / INCLUSÃO PRODUTIVA);
- UG 550013: representa os contratos de repasse firmados pela CAIXA (Contrato MDS/SESAN nº 02/2010 - Projeto de Operacionalização dos Programas da SESAN –



POPS-SESAN), que executa as Ações voltadas para construção e reforma de equipamentos públicos de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, tais como Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Cozinhas comunitárias, e mais recentemente, Centros de Distribuição de Alimentos;

- UG 550020: criada para gerir os contratos de repasse firmados pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB (Contrato MDS/SESAN nº 01/2012 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SESAN/BNB-POPS), que executará as Ações 11V1 e 8948 (Cisternas 1ª e 2ª Águas);

- UG 550008: é a UG principal da SESAN, que executa todas as demais Ações da SESAN.

O quadro a seguir detalha o volume de recursos empenhados, em 2012, por UG operacionalizada pela SESAN:

Quadro - Despesa Empenhada em 2012 (em R\$) por Unidade Gestora

Ação	UG 550008	UG 550013	UG 550020	TOTAL
11V1	305.251.042,39		33.928.940,83	339.179.983,22
2798	375.220.033,19			375.220.033,19
4963	27.488.493,14			27.488.493,14
8458	7.633.411,02			7.633.411,02
8929	662.833,60	50.619.160,02		51.281.993,62
8948	428.875.540,90		11.022.514,85	439.898.055,75
TOTAL	1.145.131.354,24	50.619.160,02	44.951.455,68	1.240.701.969,94

Fonte: SIAFI.

A operacionalização das Ações do Programa 2069, por parte da SESAN, se dá de maneira descentralizada, por meio da celebração de acordos (convênios, contratos de repasse, termos de parceria e termos de cooperação) com parceiros diversos: entes federados (Estado e Município), OSCIP's (AP1MC), instituições financeiras oficiais (CAIXA, BANCO DO BRASIL e BNB) e outros órgãos da Administração Pública Federal.

A execução orçamentária se dá por meio de empenho (convênios, contratos de repasse e termos de parceria) ou pela movimentação de crédito a outros órgãos (termos de cooperação), sendo que os valores são empenhados nas UG's operacionalizadas por estes órgãos. Como exemplo, podemos citar o Termo de Cooperação nº 07/2010 firmado com a CONAB (UG 135100), que tem como objeto a descentralização da implementação da Ação 2798, que recebeu em 2012 em torno de R\$ 548.412.716,86 (segundo o SIAFI) por meio de destaque.

As ações da SESAN são conduzidas por meio da seleção dos parceiros, mediante edital (de seleção, de chamamento público e de justificativa), a partir do qual são firmados os instrumentos de transferência. Em geral, nos últimos três meses de cada exercício, a SESAN consegue empenhar o maior volume dos recursos financeiros disponibilizados em lei orçamentária. Essa praxe da Secretaria se deve, em grande parte, à obediência aos prazos fixados por meio desses editais: prazo para encaminhamento e de análise das propostas; prazo para o proponente impetrar recursos e prazo para publicação do resultado final.



Até o final do exercício, a SESAN liquida uma pequena fração desses empenhos (conforme demonstrado no quadro anterior), sendo que uma grande parte dos recursos é inscrita em Restos a Pagar Não Processados: a SESAN concentra as liberações orçamentárias no final do exercício e produz um grande número de empenhos, visando o aproveitamento dos créditos, e nessas condições não há tempo para a realização efetiva da despesa, restando promover, em grande volume, a inscrição de saldos de empenhos não processados em restos a pagar. Tal prática, que ocorreu novamente no exercício de 2012, amplia os descompassos entre a execução orçamentária e financeira e tem impactos na programação orçamentária, financeira e na gestão administrativa do exercício seguinte.

Para avaliação das Ações priorizadas, durante a Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, conforme detalhado em informação específica deste Relatório (achados de auditoria), foram elaboradas amostras contendo as transferências voluntárias, cujos achados serviram de base para as avaliações da equipe de auditoria. Como subsídio à avaliação qualitativa, também foram utilizados os achados consignados nos relatórios de sorteios realizados em 2011 e 2012 (35^a, 36^a, 37^a e 38^a Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos).

Nos parágrafos a seguir, encontra-se a análise dos aspectos quantitativos e qualitativos de cada uma das Ações priorizadas em 2012:

Ação 11V1 – Acesso à Água para o Consumo Humano

Unidades Gestoras 550008 e 55020			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
Ação 11V1	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: Cisternas construídas)		
	193.200	77.458	40,09 %
	Meta Financeira		
	R\$ 385.600.000,00	R\$ 150.252.033,00	38,97 %
Finalidade			
Ampliar o acesso adequado à água potável para as populações rurais socialmente vulneráveis a partir do armazenamento de água em cisternas ou outra tecnologia social apropriada.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - Desenvolvimento de ações diretamente pelo órgão gestor federal e por meio de parcerias com estados, consórcios públicos, municípios, entidades privadas sem fins lucrativos e outros, visando à implantação de cisternas, tecnologias sociais apropriadas e demais alternativas tecnológicas que permitam o armazenamento de água para consumo humano.			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

De acordo com o quadro, pode-se afirmar que a Ação 11V1 teve baixa execução física e financeira, no exercício de 2012. As causas apontadas pela SESAN, em seu Relatório de Gestão, foram: a) processo eleitoral; b) seca prolongada; c) alterações metodológicas na execução da Ação.

As eleições municipais de 2012, ocasião em que, segundo a UJ, há a troca da equipe de gestores municipais, impacta diretamente na entrega de cisternas e gera certa descontinuidade na execução da Ação. Acrescenta-se que, de acordo com o SICONV, mais de 60% das transferências vigentes em 2012 foram firmadas com Estados e Municípios, logo um grande número de transferências sofreu impacto do pleito eleitoral



de 2012.

Uma das estratégias de atuação dos Estados (conforme evidenciado nos achados de auditoria) é firmar convênios com as Prefeituras Municipais (subconveniente), logo, as eleições municipais, em tese, também geraram impactos nos convênios estaduais, o amplia o efeito dos pleitos eleitorais. Ressalte-se que as equipes gestoras locais são responsáveis pela realização das licitações para aquisição dos insumos utilizados na construção das cisternas, bem como pela contratação de técnicos para realizar a assistência técnica aos beneficiários e capacitações das famílias, dos pedreiros e dos agentes de saúde.

Com relação ao longo período de estiagem ocorrido em 2012, é sabido que em alguns municípios do Semiárido Brasileiro, torna-se difícil identificar e mobilizar as famílias (ações preparatórias), bem como capacitar pedreiros dentre os membros das comunidades atendidas, uma vez que essas famílias iniciam movimentos migratórios para os grandes centros urbanos em busca de suprir suas necessidades básicas, o que acabar por retardar a execução do objeto.

O advento do uso do CADÚNICO como instrumento principal para seleção dos beneficiários, sob a perspectiva da Universalização do Acesso e Uso da Água – “ÁGUA PARA TODOS” (Decreto nº 7.535, de 26.7.2011), gerou impactos nas atividades exercidas pelos Conselhos Municipais, responsáveis pela seleção das famílias beneficiárias, que se baseia no CADÚNICO. Essa estratégia, implantada em 2009 (Instrução Operacional Conjunta nº 01/2009 SENARC/SESAN, de 7.4.2009), segundo a UJ, ampliou o tempo a ser gasto com ações preparatórias de identificação, seleção e mobilização das famílias, o que pode retardar a entrega das cisternas.

Em virtude de sua execução descentralizada e considerando que alguns dos fatores determinantes da baixa execução são exógenos (período eleitoral e seca), a Unidade alega que pouco se pode fazer no sentido de combater, mitigar ou até mesmo eliminar a ameaça desses fatores. No que se refere às alterações metodológicas relacionadas ao uso do CADÚNICO, a SESAN não mencionou que providências foram tomadas para mitigar o impacto relativo às mudanças no fluxo dessa Ação de Governo.

Contudo, cabe mencionar que a diversificação das parcerias, mencionada no Relatório de Gestão de 2012 e evidenciada nos achados de auditoria, é uma estratégia considerada adequada, dado que fortalece as iniciativas da SESAN em alcançar a meta física de universalização das cisternas, sendo esta uma boa prática a ser apontada na gestão de 2012.

Como exemplo dessa estratégia, citam-se as cisternas construídas no âmbito dos termos de parceria firmados com a APIMC, que sofrem menos efeitos pelas eleições municipais, considerando a experiência acumulada pela OSCIP (segundo relata a UJ) e o não envolvimento direto dos entes municipais na etapa de construção das cisternas. Outro exemplo extraído do Relatório de Gestão são as cisternas a serem construídas em parceria com o Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural - Programa Minha Casa e Minha Vida, que teoricamente sofrem menos efeitos de secas prolongadas.

Por outro lado, a ampla diversificação de parcerias pode tornar mais complexa a gestão das transferências, por parte não só da Coordenação-Geral de Acesso à Água, mas principalmente, das demais áreas da SESAN responsáveis pela fiscalização e pela análise das prestações de contas. Isso exigirá, cada vez mais, que a SESAN invista em



sua maturidade institucional, sob o ponto de vista do aperfeiçoamento de seus controles internos administrativos.

A Unidade de medida utilizada (“Cisternas entregues”) pode ser considerada adequada para medir o desempenho da Ação 11V1, em termos de meta física, e a fonte de aferição dessa meta física também pode ser considerada adequada, visto que a Coordenação-Geral de Acesso à Água – CGAA/SESAN utiliza informações de cisternas construídas extraídas do Sistema SIG Cisternas, cujos dados detêm certo grau de confiabilidade e integridade, de acordo com a UJ. Vale frisar que a equipe da CGU não realizou auditoria específica para aferir a confiabilidade e integridade do SIG Cisternas, contudo, referido sistema foi avaliado de maneira positiva pela Assessoria Especial de Controle Interno – AECI do Ministério, em relatório de fiscalização elaborado em novembro de 2012.

Em termos qualitativos, percebe-se que a Ação de Cisternas (1ª Água) detêm vasta documentação de formatação e de orientação técnica das atividades (padronização), sob o ponto de vista das entidades parceiras, e tem sido acompanhada adequadamente pela SESAN e pelos órgãos de controle interno e externo, no que tange à sua principal etapa, que é a construção das cisternas. Também se percebe alguma maturidade na condução da Ação, por parte da SESAN, ao se avaliar as estratégias adotadas pela Unidade no sentido promover o alcance da meta de universalização das cisternas, disposta no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que compõe o PPA 2012-2015, publicado em agosto de 2011.

Para esse fim, a Unidade estabeleceu uma linha de atuação bem definida e transparente, que se resume na diversificação de parceiros (celebração de convênios, termos de parceria, contratos de repasse e termos de cooperação com entes federados, OSCIP’s e com outros órgãos federais); na busca de um volume maior de beneficiários inscritos no CADÚNICO com o advento do Sistema SISÁGUA; com o aperfeiçoamento técnico do SIG Cisternas (que gerencia considerável volume de informações) e com o estabelecimento de metas de acompanhamento das demandas por cisternas, confrontando a demanda versus cobertura da Ação, de forma regionalizada, e considerando os demais executores da ação na esfera federal (Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional).

Outra estratégia largamente utilizada pelos parceiros da SESAN é a de firmar *subconvênios* com entidades que, em tese, detêm um maior conhecimento da realidade local, tais como Prefeituras Municipais e entidades privadas sem fins lucrativos. Não há como afirmar, entretanto, se essa estratégia traz os benefícios esperados, em termos de resultados, contudo, merece destaque a figura da Associação Programa Um Milhão de Cisternas - AP1MC (OSCIP integrante da estrutura da ASA Brasil – Articulação do Semiárido Brasileiro) que, atualmente, é o grande parceiro da SESAN na condução das Ações de Primeira e Segunda Água.

De acordo com o Relatório de Gestão, a meta física realizada apurada em 2012, de cisternas entregues, se deu no âmbito dos termos de parceria firmados com a AP1MC, denotando que os fatores que ocasionaram a baixa execução física no exercício auditado não impactaram as cisternas construídas por essa OSCIP. Sendo assim, sugere-se à Unidade que realize, de maneira aprofundada, estudo acerca da metodologia de trabalho utilizada pela AP1MC para a consecução de suas metas conveniadas, que não sofrem impactos de pleitos eleitorais, da estiagem e de possíveis alterações metodológicas no desenho da Ação de Cisternas.

Verifica-se que a Ação de Cisternas (1ª Água) detêm instrumentos suficientes para



subsidiar seus parceiros de informações de natureza normativa, bem como de orientações para condução das ações a nível local, sob a responsabilidade do gestor local, que se traduzem no Manual para execução do Programa Cisternas (*Operacionalização do Programa e Orientações ao Proponente*), nos elementos que compõem a identidade visual do programa e a cartilha de gerenciamento dos recursos hídricos (capacitação das famílias de beneficiários).

Em que pese a padronização do objeto da Ação de Cisternas (1ª Água), há que se fazer algumas ressalvas, conforme evidências colhidas nos achados de auditoria dos trabalhos de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, que merecem atenção por parte dos Gestores, tais como as fragilidades detectadas na análise da compatibilidade dos custos referente às capacitações (de famílias, pedreiros e agentes de saúde), no que se refere à aderência ao § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001; e as fragilidades verificadas na falta de previsão nos termos de convênios de regras mais restritivas quanto ao processo seletivo das entidades subconveniadas.

As recomendações da CGU se deram no sentido de mitigar, respectivamente, o risco do aporte de recursos além do necessário (que abre brecha a desvios) e o risco da contratação de parceiros que já sofreram ações de improbidade, que constam, por exemplo, do recente cadastro criado pela CGU para esse fim (Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM).

Saliente-se que a Unidade já providenciou o aperfeiçoamento de seus controles em relação a algumas das fragilidades apontadas. Além disso, há que se mencionar uma boa prática da Unidade, no que se refere ao uso do SINAPI (Sistema de Preços, Custos e Índices da Construção Civil, gerido pela CAIXA), sendo verificada a compatibilidade dos custos orçados pelos proponentes, especificamente, em relação aos insumos para a construção das cisternas, etapa que concentra o maior volume de recursos financeiros. O mesmo não pode ser dito em relação à verificação da compatibilidade dos custos dos insumos da etapa de capacitações, para os quais a Unidade não detém parâmetros próprios, sendo utilizadas somente as pesquisas de preços encaminhadas pelos proponentes e/ou comparações com custos fixados em outros convênios firmados.

Durante a execução da 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (realizado em outubro de 2011), foram detectadas fragilidades relacionadas com a execução da etapa de construção de cisternas, execução parcial do objeto do convênio, descompasso entre a execução física e a financeira, falta de registros de comprovação da execução dos eventos de capacitação e movimentação dos recursos financeiros em desacordo com o disposto na Portaria MF/MPOG/CGU nº 127/2008. Tais achados demonstram que a SESAN deve aperfeiçoar o acompanhamento do objeto dos convênios firmados com Prefeituras Municipais que ainda se encontram vigentes.

Em julho de 2011, a CGU também publicou o Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (Nº 04), concluindo que a Ação de Cisternas (1ª Água) está atingindo seu principal objetivo com as cisternas construídas, com condições físicas adequadas e em utilização pelos beneficiários, proporcionando às famílias rurais carentes do Semiárido Brasileiro o acesso a água de qualidade para atender às necessidades básicas de consumo no período de seca.

Contudo, o Relatório de Avaliação também ressaltou algumas impropriedades e irregularidades detectadas no acompanhamento sistemático, principalmente, a cobrança, aos beneficiários, de contrapartida para a instalação das cisternas, bem como a falta de fiscalização, tanto do MDS quanto da APIMC, nas localidades em que se delegou a



responsabilidade pela execução às Unidades Gestoras Microrregionais – UGM's, contratadas pela AP1MC.

Ressalte-se que, em 2012, a SESAN, com o auxílio da equipe da AECI, providenciou fiscalização de termo de parceria firmado com a OSCIP, a partir do qual, pela análise da documentação comprobatória da prestação de contas, que se encontrava sob a guarda das UGM's, foram constatadas falhas formais que não comprometeram o desempenho da Ação.

Também vale mencionar a publicação, em novembro de 2012, de relatório de fiscalização, realizada pela AECI, sobre o tema controles internos administrativos da Coordenação-Geral de Acesso à Água, área técnica responsável pela gestão da Ação de Cisternas (1ª Água). A partir da metodologia COSO, aplicada pela AECI, foi avaliado que a área técnica detém adequados controles internos, em que pese terem sido expedidas recomendações no sentido de aprimorar os controles de acompanhamento da execução descentralizada da Ação por parte da AP1MC.

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

Unidade Gestora 550008 e 550020			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
Ação 8948	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: Cisternas construídas)		
	44.000	8.886	20,20%
	Meta Financeira		
440.000.000,00	324.312.826,00	73,71%	
Finalidade			
Ampliar as ações de captação, armazenamento e utilização da água para o fomento e a estruturação produtiva a partir da identificação e implantação de tecnologias apropriadas.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - Desenvolvimento de ações diretamente pelo órgão gestor federal e por meio de parcerias com estados, Distrito Federal, consórcios públicos, municípios, entidades privadas sem fins lucrativos e outros visando à implantação de tecnologias sociais de captação e armazenamento de água para o fomento e a estruturação de atividades produtivas.			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

Em termos quantitativos, observa-se que, em 2012, houve baixa execução física na Ação de Cisternas (2ª Água), embora a execução financeira tenha sido adequada, tendo sido liquidada mais de 70% da despesa empenhada. Em que pese o Relatório de Gestão de 2012 não ter trazido à luz o motivo (ou motivos) para essa baixa execução física, supõe-se que a meta física atendida em 2012 foi modesta em virtude da própria natureza da Ação: a construção das tecnologias de 2ª água é mais complexa, o que demanda mais tempo para a entrega, que por sua vez atrasa o cumprimento da meta física; e o processo de mobilização das famílias é mais lento, visto que uma cisterna de 2ª Água pode beneficiar mais de uma família, simultaneamente.

Além disso, o descompasso entre a meta física e financeira também foi corroborado com o aporte considerável de recursos financeiros, ocorrido entre 2011 e 2012, em virtude da publicação do Plano Brasil Sem Miséria (Decreto nº 7.492/2011) e com o advento do Programa Água para Todos (Decreto nº 7.535/2011), uma vez que foram abertos créditos adicionais para o atingimento das metas de cisternas dispostas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PPA 2012-2015).

Contudo, há que se mencionar o risco de que a meta física fixada para 2012 foi



superestimada, tendo sido prevista a entrega de 44.000 tecnologias sociais, sendo que, conforme série histórica constante do Relatório de Gestão (Gráfico 10 – Tecnologias Implantadas no âmbito da Ação 8948 – 2008-2012), não foram entregues, até 2011, sequer a metade desse quantitativo de cisternas. Saliente-se que essa baixa execução, considerada histórica no contexto dessa Ação, demanda uma fiscalização mais próxima, por parte da SESAN, objetivando levantar suas causas, considerando, inclusive, que o Relatório de Gestão se absteve de trazer essa informação.

Nesse contexto, a Unidade enfatizou o salto de execução ocorrido em 2012, em virtude das 8.886 cisternas entregues pela AP1MC, em 2012, que também atua como principal parceira da Ação de Cisternas (2ª Água), o que denota o baixo rendimento relativo às demais parcerias, combinada com a expectativa da SESAN de que, em 2012, seriam entregues mais de 40.000 cisternas. Ainda no Relatório de Gestão, a SESAN destacou que realizou visitas técnicas e inspeções físicas nos termos de parceria firmados com a AP1MC, entretanto, há que se mencionar que não foram trazidos à baila os resultados dessas fiscalizações.

A unidade de medida utilizada para a aferição da meta física (“Cisternas entregues”) pode ser considerada adequada para medir o desempenho da Ação 8948, sobretudo, no que se refere ao seu eixo de atuação. Contudo, o mesmo não se pode afirmar da fonte de aferição dessa meta física, visto que são utilizadas informações repassadas, em meio físico, para se consolidar os resultados quantitativos. Nesse contexto, não há indicadores pré-definidos, e o uso do SIG Cisternas, por parte dos parceiros, iniciou-se apenas em 2012, graças a seu aperfeiçoamento técnico, o que é um controle, considerado positivo, a ser verificado nas próximas auditorias.

Em termos qualitativos, pode-se afirmar que a Ação de Cisternas (2ª Água) não se encontra no mesmo estágio de maturidade e/ou padronização em que se apresenta a Ação de Cisternas (1ª Água): não há cartilha padrão para uso pelos parceiros nas capacitações das famílias (GAPA – Gerenciamento de Água para Produção de Alimentos); não há manuais operacionais contendo orientações definindo responsabilidades e papéis para os parceiros; e a identidade visual da Ação ainda não está plenamente desenvolvida.

Basicamente, com algumas exceções, os problemas encontrados na condução da Ação de Cisternas (1ª Água) também ocorrem, de maneira similar, na 2ª Água: por meio de análise de processos de convênios, durante a Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, foram verificadas fragilidades nos mecanismos de aferição da compatibilidade dos custos (falhas formais) e na estratégia de subconvenimento de entidades parceiras, no que se refere a aspectos restritivos a serem dispostos no processo seletivo dessas entidades.

Ainda há poucos estudos e/ou levantamentos acerca da demanda e da cobertura atual da Ação, muito embora, em princípio, de acordo com as regras do programa, os beneficiários da 2ª Água tenham sido agraciados, inicialmente, pela 1ª Água. Conforme mencionado anteriormente, não foram realizados levantamentos contendo resultados efetivos e suficientes que permitam uma avaliação mais adequada do aspecto qualitativo da ação.

Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar

Unidade Gestoras 550008			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
	Prevista	Realizada	Percentual
Ação 2798	Meta Física (Unidade: Toneladas de alimentos adquiridos)		



	629.750	474.702	75,38%
	Meta Financeira		
	977.799.569,00	640.045.659,00	65,46%
Finalidade			
Promover o acesso à alimentação, com prioridade para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, e fortalecer agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, promovendo a inclusão econômica e social no campo.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - A implementação da ação dar-se-á por meio da aplicação direta dos recursos pelo órgão gestor federal ou pela celebração de termos de cooperação, convênios, termos de adesão, acordos e/ou instrumentos congêneres com órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta.			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

Conforme observado no quadro, a Ação 2798 apresentou uma boa execução em 2012, tanto em seu aspecto físico, quanto financeiro, inclusive, com relação ao volume de recursos financeiros que foram empenhados: dos R\$ 977.799.569,00 disponibilizados no orçamento, foram empenhados R\$ 923.631.967,00 (mais de 90% do orçamento), sendo R\$ 548.412.716,86 pela CONAB (grande parceiro do MDS na condução dessa Ação de Governo) e R\$ 375.220.033,19 empenhados pela própria SESAN.

Ressalte-se que o MDS executa diretamente, por meio de convênios, 2 (duas) das 6 (seis) modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Compra Direta para Doação Simultânea e o Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite (“Programa do Leite”). As demais modalidades possuem execução descentralizada por meio de termo de cooperação firmado com a CONAB, sendo que a UJ realiza monitoramento da execução física, financeira e orçamentária desse parceiro, por meio de instrumentos de controle que não foram objeto de análise por parte da equipe de auditoria.

A unidade de medida da meta física (toneladas de alimentos adquiridos do agricultor familiar ou do produtor de leite) é adequada, sob o ponto de vista dos beneficiários fornecedores de alimentos (produtor), contudo, a informação constante do Relatório de Gestão, que registra a realização de 474.702 toneladas, pode estar comprometida, em virtude de atrasos no encaminhamento de informações por parte dos parceiros estaduais do Programa do Leite.

Sob o ponto de vista qualitativo da Gestão, há fragilidades relacionadas com a ausência de controles internos acerca dos beneficiários consumidores de alimentos: após análise dos processos selecionados em amostra, durante a Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, verificou-se que as prestações de contas encaminhadas pelos parceiros (entes federados) não continham relação das entidades beneficiadas pelos alimentos adquiridos no âmbito da Compra para Doação Simultânea e do Leite, sequer da quantidade de alimentos fornecida a cada entidade.

Além disso, a partir de entrevistas com servidores da área técnica da SESAN, verificou-se que a Unidade não detém controles pertinentes que permitam aferir a distribuição e o consumo de alimentos por parte dos beneficiários consumidores citados no decreto do PAA de 2012. Como exemplo, podemos citar a modalidade Leite, a partir do qual se constatou que as planilhas encaminhadas periodicamente pelos Estados (conforme dispõe o art. 16 da Resolução Nº 37, de 9.11.2009) contêm apenas dados sobre a quantidade de alimentos adquiridos e o limite adquirido por agricultor.

Ressalte-se que a falta de informações sobre os beneficiários consumidores, além de



fragilizar a checagem dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do PAA, também impactam na avaliação do alcance da promoção da distribuição e do consumo de alimentos, que é uma das competências regimentais da SESAN (inciso II do art. 1º do Anexo VI do Regimento Interno do MDS).

Segundo o art. 3º do Decreto nº 7.775, de 5.7.2012, os beneficiários do PAA serão fornecedores ou consumidores de alimentos. Já de acordo com o § 1º do art. 9º desse mesmo decreto, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabelecerá condições e critérios para distribuição direta de alimentos aos beneficiários consumidores e de participação e priorização de entidades integrantes da rede socioassistencial e de equipamentos.

Sendo assim, sugere-se à SESAN que aperfeiçoe seus controles relativos à distribuição e consumo dos alimentos adquiridos, no âmbito do PAA, não só em relação à quantidade de alimentos adquiridos, mas também em relação à verificação do cumprimento dos critérios para beneficiários consumidores, atendendo à legislação pertinente e, sobretudo, ampliando os subsídios para a avaliação do cumprimento pleno de suas competências regimentais.

O art. 29 do Decreto nº 7.775/2012 dispôs que a execução do PAA, por meio de órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, ou por consórcios públicos, poderá ser realizada mediante termo de adesão, dispensada a celebração de convênio. Nesse sentido, a Unidade definiu como estratégia para o PAA a utilização plena da modalidade de descentralização por intermédio da celebração de termos de adesão, tendo sido firmados 83 termos de adesão, com estados e municípios, em 2012.

De acordo com a Unidade, os controles relacionados à gestão dos termos de adesão estão sendo aperfeiçoados (caso do Sistema SISPA, que irá checar automaticamente a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP do agricultor beneficiário fornecedor) e outros ainda estão sendo implementados, tais como os controles afetos aos beneficiários consumidores, de maneira a permitir que o eixo comercialização (macroprocesso finalístico da SESAN) possa ser avaliado de maneira plena. Esses controles serão objeto de análise nas próximas auditorias.

A partir das fiscalizações realizadas por meio de Sorteios Públicos, foram detectadas as seguintes falhas: inobservância aos limites a serem comercializados por agricultor familiar; falta de pesquisa de preço para os gêneros alimentícios adquiridos; falta de documentos comprobatórios do pagamento aos agricultores, bem como da entrega dos produtos às entidades beneficiadas; divergências entre a quantidade de alimentos adquiridos e entregues (36ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – sorteio realizado em 23.7.2012). Já no 37ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (sorteio realizado em 8.10.2012), foi visitado apenas um município e não foram encontradas irregularidades na execução do convênio.

Ainda durante o Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, também foram detectadas fragilidades na documentação da prestação de contas relacionadas com a falta de relação individualizada por agricultor dos recolhimentos relativos ao INSS, despesa que é custeada pelo MDS, conforme dispõe o art. 11 da Lei no 11.718, de 20.6.2008.

No que se refere ao Programa PAA, avalia-se que a gestão da Unidade possibilitou o atendimento à finalidade precípua de fortalecer agricultores familiares, promovendo sua



inclusão econômica e social no campo. Entretanto, não há subsídios para se concluir pelo atendimento pleno de outro objetivo do Programa, que é o de promover o acesso à alimentação com prioridade para as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Ação 8458 - Apoio à Agricultura Urbana

Unidade Gestoras 550008			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
Ação 8458	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: Famílias atendidas)		
	14.224	4.448	31,27%
	Meta Financeira		
	9.912.000,00	4.597.633,00	46,38%
Finalidade			
Estruturar a Agricultura Urbana de forma a reconhecer sua importância para o abastecimento das cidades, ampliando sua capacidade de produção, beneficiamento e comercialização de alimentos, a fim de possibilitar a geração de renda e a produção de alimentos saudáveis para o auto-consumo dos agricultores e agricultoras.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - Repasse de recursos do MDS por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e/ou instrumentos congêneres para as ações de implantação e modernização de Centros de Apoio a Agricultura Urbana, cujos serviços ofertados serão atividades de diversas naturezas (apoio financeiro e técnico, fomento à comercialização e distribuição de alimentos, capacitações, redes de interlocução, elaboração de materiais de apoio, etc.).			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

Em termos quantitativos, observa-se que houve uma baixa execução, tanto física quanto financeira. A Unidade apontou problemas relacionados com a escassez de pessoal integrando a equipe técnica da Coordenação-Geral de Agricultura Urbana (CGAUP), que impactou na liquidação dos empenhos, ao final do ano. Entretanto, não foram explicitadas as causas para a baixa execução como um todo.

A escassez de pessoal é um problema recorrente da Unidade e que impacta diretamente na execução de todas as Ações da Secretaria, considerando que a estratégia da SESAN é gerenciar, nos próximos exercícios, um volume de transferências mais compatível com o quantitativo de pessoal, para dar conta de todas as fases da gestão de transferências (celebração, acompanhamento e análise da prestação de contas).

Há que se mencionar o modesto volume de recursos aportados no exercício de 2012, em comparação com as demais Ações da SESAN, indicando que a Secretaria pode ter priorizado, em 2012, as Ações com maior volume de recursos consignados por meio de dotação orçamentária.

Em termos qualitativos, em relação às responsabilidades da área técnica da SESAN, durante a Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, verificou-se fragilidade relativa à demonstração da compatibilidade dos custos das propostas de convênios, em atendimento ao contido § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001: detectou-se, no convênio analisado pela equipe de auditoria, falha pontual, de caráter formal, pois não constava nos autos a pesquisa SINAPI que a área técnica afirmou ter elaborado.

Na mesma transferência analisada, detectou-se, ainda, ausência, à época da aprovação técnica dos projetos, de informações sobre os municípios e localidades a serem beneficiadas, demonstrando que a área técnica não se preocupou em aplicar controles



prévios que garantissem que os recursos financeiros a serem aportados pelo MDS, de fato, beneficiariam o público-alvo da Ação objeto do convênio proposto. Esta fragilidade, no entanto, foi sanada no edital de seleção publicado posteriormente.

Em um dos instrumentos fiscalizados pela SESAN em 2012, foram constatadas algumas impropriedades quanto ao não atendimento da meta de capacitação, o que ensejou o indeferimento do pedido de prorrogação do convênio. O convênio foi inscrito em inadimplência no SIAFI, em virtude da omissão no dever de prestar contas, por parte do conveniente. Também foi verificada uma transferência voluntária firmada com uma Prefeitura Municipal que devolveu integralmente o saldo de recursos, em virtude de inexecução total do objeto.

Por ocasião da realização da 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (realizado em outubro de 2011), foram constatadas impropriedades referentes a pagamentos após o término da vigência do termo de convênio, aquisição e não utilização de materiais para irrigação, não apresentação de documento de recolhimento ao erário de despesa paga a menor e, principalmente, pagamentos antecipados de despesa pública, contrariando os Arts. 62 e 63, § 2º, inciso III da Lei nº 4.320/64.

Em outubro de 2012, foi realizada a 37ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, onde foram visitados dois municípios e foram verificadas falhas relacionadas ao não funcionamento da Feira Livre objeto do convênio; falhas no acompanhamento/fiscalização dos contratos firmados pelos parceiros; ausência de comprovação da realização da capacitação referente à implantação de feira livre; insumos adquiridos em quantidade inferior à estipulada no plano de trabalho; equipamentos localizados sem utilização; e ausência de atesto de notas fiscais comprovatórias das despesas.

Dessa forma, em virtude dos achados de auditoria e de fiscalização mencionados nos parágrafos acima, sugere-se que a estratégia de condução da Ação 8458 – Agricultura Urbana e Periurbana - seja reavaliada. A unidade de medida da meta física é adequada, contudo, na falta de um sistema de controle informatizado para esse fim, e na ausência de indicadores da Ação, sugere-se que a Unidade também reveja os controles de acompanhamento físico, uma vez que se utiliza como meta física atendida o quantitativo de famílias previsto no plano de trabalho, após a liberação dos recursos para o respectivo instrumento.

Ação 4963 - Apoio a Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva

Unidade Gestoras 550008			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
Ação 4963	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: projeto/atividade apoiado)		
	50	43	86%
	Meta Financeira		
	76.550.000,00	13.900.009,00	18,16%
Finalidade			
Apoiar a inclusão produtiva por meio da estruturação da produção familiar e de organizações coletivas, especialmente em áreas rurais e periurbanas, contribuir para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias atendidas pelas ações na área de Segurança Alimentar e Nutricional/SAN, e custear a operacionalização de bens e mercadorias no âmbito da Estratégia Fome Zero.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - A implementação dar-se-á por meio da transferência de recursos para desenvolvimento de ações de forma direta e descentralizada, conforme previsão legal.			



Primeiramente, cabe mencionar a fragilidade relacionada com a unidade de medida utilizada para a Ação 4963 (“projeto/iniciativa apoiado”), especificamente, no que se refere ao método de aferição da meta física realizada em 2012 (43 projetos/iniciativas): no levantamento feito pela SESAN foram considerados os projetos/iniciativas afetos às transferências voluntárias para os quais os recursos foram somente empenhados.

Em suma, a meta física realizada é aferida pela área técnica da SESAN a partir de uma expectativa acerca do cumprimento, pelo parceiro, da meta física estipulada no plano de trabalho do instrumento de transferência, e não a partir do que efetivamente foi entregue e/ou executado por parceiros que já receberam recursos financeiros dentro do exercício ou em exercícios anteriores, assim como se procede, por exemplo, no âmbito da Ação de Cisternas (1ª e 2ª Águas), que utiliza como meta física a quantidade de cisternas entregues.

Além disso, a opção pelo uso, por parte da SESAN, da métrica “projeto/iniciativa” pode indicar a existência de fragilidades, de ordem técnica, nos planos de trabalho geralmente propostos pelos parceiros (entes federados e outros órgãos), no que tange à ausência de informações sobre as famílias a serem beneficiadas, ou seja, apoiados pelos projetos e iniciativas.

Em termos financeiros, no exercício de 2012, a execução financeira da Ação 4963 foi muito modesta (cerca de 20% da dotação orçamentária): segundo o Relatório de Gestão, houve atraso na apresentação de informações, por parte do conveniente, sobre a execução de parcelas de recursos anteriormente repassadas (Convênio com Minas Gerais); houve a necessidade de repactuação de metas do instrumento firmado (Convênio com Sergipe); e ocorreu atraso na formalização do Termo de Cooperação firmado com o INCRA.

Ressalte-se que as justificativas da Unidade para a baixa execução financeira explica a diferença existente entre o volume de recursos empenhado (R\$ 46.678.450,00) e o que foi efetivamente liquidado, ou seja, repassado aos parceiros ainda em 2012 (R\$ 13.750.009,63). Entretanto, não consta do Relatório de Gestão de 2012 o motivo pelo qual a Unidade somente empenhou R\$ 46.678.450,00 dos R\$ 76.550.000,00 previstos no orçamento de 2012 (cerca de 60%).

Na Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, foram verificados os seguintes achados: celebração de convênio, por meio de edital de justificativa, com ente federado que possui débito parcelado com o MDS, referente a convênio firmado anteriormente para o mesmo objeto; problemas relativos ao acompanhamento da execução do objeto de convênio de grande monta (inclusive com ausência de dados no SICONV), que impactaram nos resultados a serem atingidos pelo convênio nas localidades beneficiadas. Em outros 2 convênios analisados, no valor repassado de até R\$ 100.000,00, detectou-se a devolução integral do saldo de recursos em virtude de demora na liberação da parcela pelo concedente (o conveniente, inclusive, teve que custear o objeto com recursos próprios) e pedido de remanejamento, por parte do conveniente, de metas acordadas no plano de trabalho, sem manifestação tempestiva pela Unidade, culminando na entrega da prestação de contas com atraso.

Assim, embora não tenham sido colhidos subsídios suficientes, com base nos achados de auditoria, nas informações obtidas do Relatório de Gestão, bem como nos elementos constantes do sítio eletrônico do Ministério, percebe-se um risco de que a Ação 4963



não tenha atingido os objetivos pretendidos, no exercício de 2012, considerando seu eixo de atuação (apoio à produção).

Ação 2784 - Educação Alimentar e Nutricional

Unidade Gestoras 550008			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
Ação 2784	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: Indefinido)		
	76.000	25.000	32,89%
	Meta Financeira		
	5.400.000,00	55.739,00	1,03%
Finalidade			
Assegurar processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional e de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, de modo a estimular a autonomia do sujeito para produção, comercialização e práticas alimentares saudáveis, por meio da mobilização social, articulação e trabalho em rede, valorizando e respeitando as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - O serviço ofertado pode ser observado com a concretização de atividades da seguinte natureza: capacitação e/ou de formação de gestores; elaboração de materiais de apoio; campanhas de mídia e outras estratégias de comunicação, como por exemplo, sítios eletrônicos, páginas virtuais e ambientes de rede. Além disso, iniciativas voltadas para a mobilização social do tema com o incentivo à rede social de EAN. A Ação também se dedica ao apoio financeiro e técnico aos estados, municípios e a sociedade civil para fomento da implementação das ações de EAN em nível local; apoio financeiro às Universidades para a realização de atividades de pesquisa e extensão e de desenvolvimento do tema que gerem resultados concretos (publicação e divulgação de atualizações), além de produtos técnicos na área de alimentação e nutrição. Quanto ao tema de fomento à integração dos serviços o produto, serão desenvolvidos Protocolos de EAN para as diferentes redes.			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

A Ação 2784, que teve orçamento modesto em 2012, praticamente não teve execução por intermédio da celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres. Ademais, considerando que em 2009 foi celebrado o último convênio firmado no âmbito dessa Ação, o Relatório de Gestão não trouxe à lume qual a unidade de medida utilizada e a forma de aferição da meta física realizada, o que impacta na avaliação do nível de execução dessa Ação, em 2012.

Em 2012, conforme o Relatório de Gestão estavam previstas a formalização de duas parcerias com outros órgãos da Administração Pública Federal (CNPq e UFPB) e uma parceria com instituição privada, contudo, a Unidade informou que, em que pese os esforços, não foi possível celebrar os termos, o que comprometeu a execução dentro do exercício auditado. Não foram explicitados no Relatório de Gestão os motivos para o atraso na formalização dos instrumentos.

O único convênio analisado durante a Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012 (firmado com um município, com valor um pouco acima de R\$ 100.000,00), que foi aprovado no exercício auditado não trouxe resultados, uma vez que, na realidade, o saldo de recursos financeiros foi devolvido integralmente. Considerando os documentos inseridos nos autos como evidência, percebe-se que o acompanhamento deste instrumento foi insuficiente, visto que, após um ano e meio de vigência, a Unidade não tinha diligenciado o parceiro acerca da inexecução total do objeto.

Ação 8929 - Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de

Dinheiro público é da sua conta
www.portaldatransparencia.gov.br



Apoio a Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos

Unidade Gestoras 550008 e 550013			
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional			
Ação 8929	Prevista	Realizada	Percentual
	Meta Física (Unidade: Sistemas apoiados)		
	144	65	45,14%
	Meta Financeira		
104.494.790,00	4.592.665,00	4,40%	
Finalidade			
Apoiar a implantação e qualificação de equipamentos e serviços públicos de apoio a produção, abastecimento e consumo de alimentos . Promover a alimentação adequada e saudável, auxiliar no desenvolvimento de atividades de distribuição dos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. Fortalecer sistemas agroalimentares de base agroecológica e solidária, bem como no combate ao desperdício de alimentos. Estruturar o Sistema Local de Segurança Alimentar e Nutricional. Contribuir com a integração e articulação dos diversos setores envolvidos na produção, abastecimento, distribuição e consumo de alimentos.			
Implementação			
Direta e Descentralizada - Implantação, modernização e qualificação de sistemas locais de apoio à produção, abastecimento e consumo, bem como apoio às ações de gestão e formação em segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).			

Fonte: Relatório de Gestão de 2012.

A execução física da Ação 8929 foi relativamente baixa (cerca de 50% da meta fixada na LOA 2012), sendo que a contabilização da meta física realizada em 2012 considerou a meta física prevista para aqueles instrumentos formalizados (contratos de repasse e/ou termos de cooperação) cujos recursos financeiros foram liquidados, o que é uma fragilidade que merece ser apontada.

A meta física realizada é aferida pela área técnica da SESAN a partir de uma expectativa acerca do cumprimento, pelo parceiro, da meta física estipulada no plano de trabalho do instrumento de transferência, e não a partir do que efetivamente foi entregue e/ou executado por parceiros que já receberam recursos financeiros dentro do exercício ou em exercícios anteriores.

A baixa execução financeira também pode ser explicada, de acordo com o informado no Relatório de Gestão de 2012, pelo fato de que a maior parte dos recursos financeiros é operacionalizada por meio da CAIXA (UG 550013 – POPS-SESAN), por intermédio da celebração de contratos de repasse (gerido no SICONV): a própria instituição financeira, por meio de solicitação de descentralização financeira ao MDS, realiza a liquidação da despesa empenhada, sendo que, de fato, a maior parte dos recursos foi empenhada no último trimestre do referido exercício.

Além do que, no geral, os instrumentos ficam em ‘cláusula suspensiva’ no SICONV, aguardando a conclusão da análise da documentação encaminhada pelo contratado, o que gera mais atraso para a liberação dos recursos e, por conseguinte, a liquidação da despesa. Não obstante a baixa execução financeira, conforme extrações no SICONV, verificou-se que em 2012 foram celebrados quase o dobro de contratos de repasse (UG 550013 – POPS-SESAN) que foram firmados em 2010 e 2011 juntos, a partir do qual percebe-se a estratégia da Unidade de ampliar sua atuação, no eixo consumo, por meio da construção e reforma dos equipamentos públicos de SAN (restaurantes populares, banco de alimentos, cozinhas comunitárias e centros de distribuição de alimentos).

De acordo com os resultados dos trabalhos de avaliação da Ação, por parte da CGU, cujo relatório parcial foi publicado em setembro de 2012, concluiu-se, até o momento,



que a Ação está atingindo seu principal objetivo, por meio do fornecimento de refeições conforme as condições estabelecidas na política pública, disponibilizando à sua clientela alimento saudável e de preço acessível. Ressalte-se, entretanto, eventuais atrasos detectados na implantação de algumas unidades, não funcionamento de algumas das unidades já instaladas e a falta de interligação com outras Ações, o que é crucial para o sucesso dessa Ação.

Não foram feitas ressalvas quanto à atuação da CAIXA, mas é preciso salientar a necessidade de aperfeiçoar o acompanhamento da Ação por meio das instâncias de controle social, sendo destacada também a grande incidência de casos de falta de emissão, pelo órgão competente no município, do Alvará de Funcionamento e da Licença Sanitária dos imóveis utilizados, havendo o risco de impactos na operacionalização/funcionamento dos equipamentos públicos de SAN, o que geraria prejuízos ao público-alvo do Programa.

Por ocasião da realização da 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos (realizado em outubro de 2011), no que se refere à atuação dos parceiros da SESAN, foram detectadas as seguintes falhas principais: controles internos da Prefeitura quanto ao acompanhamento da obra de cozinha comunitária, paralisação de obra de construção de cozinha comunitária, ausência de formalização de termo aditivo prorrogando o prazo de vigência, ausência de cotação prévia de preços, pagamento indevido de taxas bancárias, e falta de registro de informações no SICONV de responsabilidade do conveniente. Tais impropriedades sugerem que a SESAN aprimore o acompanhamento dessa Ação de Governo, junto com a CAIXA, mediante reforço da fiscalização da execução por parte dos parceiros.

Controles internos administrativos

No que se refere à avaliação quantitativa e qualitativa das Ações da SESAN, verificou-se a existência de normativo interno que trata da necessidade de a Unidade avaliar seus resultados quantitativos e qualitativos. No Regimento Interno do MDS (Portaria MDS nº 120/2012), há definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores dos processos internos. Também estão definidos nesse regimento os responsáveis pelo acompanhamento dos resultados quantitativos e qualitativos. Além do que, os gestores dos convênios são designados por meio de portarias internas, embora tenham sido verificados casos de publicação intempestiva em relação ao início da vigência dos convênios e outros instrumentos congêneres.

Não há uma avaliação de risco devidamente formalizada, no que tange à avaliação quantitativa e qualitativa das Ações de Governo, portanto, também não existem mecanismos formalizados para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dessas Ações. Entretanto, a Unidade, com base no conhecimento adquirido em experiências anteriores de seus coordenadores das áreas técnicas, possui conhecimento dos riscos associados à sua área de atuação. Também é possível afirmar que não há retenção desse conhecimento para a SESAN, uma vez que não existe nada formalizado, corroborado pelo risco associado aos recursos humanos da Unidade composta basicamente por funções sem vínculo e por servidores temporários.

Não há processos estruturados ou rotinas bem definidas para mitigação de riscos, uma vez que as ações são tomadas de maneira *ad hoc* pelos coordenadores e dirigentes, entretanto, quando o risco é identificado, no geral, são tomadas medidas compatíveis conforme a avaliação pontual do risco identificado. A Unidade afirma que pouco pode fazer em relação aos parceiros no que tange à execução de suas políticas públicas, visto



que as Ações de Governo são executadas de forma descentralizada, e dessa forma são tomadas medidas preventivas, tais como visitas de orientação técnica e realização de mesas técnicas, antes da celebração de um convênio.

Não há indicadores dos resultados quantitativos e qualitativos. Entretanto, cada departamento da SESAN gerencia informações que podem subsidiar a elaboração de Indicadores de Gestão relativos à avaliação quantitativa e qualitativa das Ações de Governo. Contudo, os resultados quantitativos e qualitativos são evidenciados em tempo hábil, com poucas exceções.

O gestor não atua, de maneira adequada, no atendimento de recomendações anteriores, visto que, embora haja mecanismos de monitoramento dos resultados quantitativos e qualitativos (tais como sistemas informatizados, a exemplo do Sistema DILIG) e, embora existam rotinas para atender recomendações anteriores, a implementação das recomendações não se traduz em resultados, uma vez que foram detectadas nas auditorias e fiscalizações casos de reincidências de falhas.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Para o fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nos normativos inerentes à elaboração e conteúdo do Relatório de Gestão do exercício 2012, a UJ deveria apresentar indicadores de desempenho da gestão capazes de mensurar a efetividade dos seus principais processos, assim como os resultados alcançados pela gestão no exercício.

Assim, como metodologia a equipe de auditoria realizou análise do Relatório de Gestão da Unidade, no item 2.4, para verificação do cumprimento da norma e com o propósito de responder às questões de auditoria: a) estão definidos em normativos internos os responsáveis pela elaboração e alimentação dos indicadores? b) existem indicadores para os processos críticos da UJ? c) os indicadores evidenciados são de fácil compreensão para o público interno e externo? d) o gestor atua no atendimento de recomendações anteriores para os indicadores? Ademais, a equipe buscou junto à Unidade a existência de possíveis indicadores de desempenho de gestão afetos às áreas de resultados quantitativos e qualitativos e da gestão de transferências.

Da análise efetuada no Relatório de Gestão da UJ, foi possível averiguar que foram apresentados os indicadores: a) indicadores de disponibilidade de alimentos (fonte CONAB); b) indicadores de renda e condições de vida (fonte IBGE); c) indicadores de acesso à alimentação adequada e saudável (fonte IBGE); d) indicadores de saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados (fonte ANVISA), e) indicadores de programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional (fonte SESAN). Observou-se, entretanto, que tais indicadores não constituem indicadores de desempenho da gestão da UJ, mas indicadores do Programa Temático da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Plano Plurianual 2012/2015, conforme relatado pela SESAN. Além disso, com exceção dos “indicadores de programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional”, os demais não foram elaborados pela Unidade e são originários de diversas fontes: ANVISA, IBGE, CONAB.

O indicador elaborado pela SESAN, conforme consta no Relatório de Gestão (indicadores de programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional), destina-se a mensurar a adesão das unidades da federação ao Sistema de Segurança



Alimentar e Nutricional – SISAN, a elaboração de Planos de Segurança Alimentar e Nutricional e o nível de instituição de fóruns bipartites pelas unidades da federação. Embora possa ser considerado um indicador do desempenho da gestão, não foi apresentada a fórmula do indicador, nem quais seriam as metas dos itens que estão sendo medidos. Este indicador pode ser útil para demonstrar o esforço da Unidade no atingimento de seu objetivo nas ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional, servindo também para orientar suas decisões no incremento desejado para o nível de adesões ao SISAN, de elaborações de Planos e de criação dos fóruns bipartites. Logo, o indicador deve ser aperfeiçoado pela Unidade com vistas a demonstrar no Relatório de Gestão do exercício 2013 sua atuação e a eficiência no alcance dos objetivos da área. Salienta-se que este indicador atende aos critérios de utilidade e mensurabilidade, previstos na Portaria TCU nº 150/2012.

A fim de obter informações complementares sobre os indicadores de desempenho da gestão, foram requisitadas informações por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306018/005, de 08.04.2013, em cuja resposta a SESAN informa que os indicadores apresentados em seu Relatório de Gestão *permitem avaliar se as políticas estão tendo resultados ou não, mas de forma indireta, em nível macro*. Instada a apresentar possíveis indicadores de desempenho de gestão relacionados com a gestão de transferências/resultados quantitativos e qualitativos, a Unidade informou que, apesar de não dispor de tais indicadores formalizados, possui instrumentos relacionados à gestão de transferências, que englobam celebração de ajustes, acompanhamento/fiscalização da execução, análise de prestação de contas e tomada de contas especial.

Em acréscimo, a UJ informou ainda que realiza monitoramento constante quanto à execução físico-financeira das ações com vistas ao atendimento das metas pactuadas, e que são realizados por meio de planilhas eletrônicas, com atualizações periódicas.

Convém ressaltar que em suas considerações a UJ evidencia dispor das informações necessárias para a construção dos indicadores, embora não os tenha elaborado, apesar de realizar o monitoramento dos números. É importante salientar que, enquanto instrumento útil e necessário para a gestão, o indicador de desempenho deve ter como natureza essencial o caráter de comparabilidade, de forma a permitir avaliar o desempenho por meio da confrontação dos dados oriundos da gestão dos processos, com metas ou padrões preestabelecidos, ou a construção de série histórica para análise. Portanto, o simples monitoramento dos números, por si só, não é suficiente como indicador de desempenho da gestão, sendo forçoso buscar melhorias na construção destes instrumentos, de modo a mensurar problemas críticos do processo produtivo da Unidade.

Considerando a situação ora descrita, embora sem prejuízos identificados, e no âmbito do controle interno administrativo, que é definido, pela CGU (Instrução Normativa SFC 1/2001) como um *conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público* é apropriado mencionar que a ausência de indicadores de desempenho da gestão, e, por conseguinte a sua não utilização no processo decisório, implica numa fragilidade afeta ao sistema de controle interno administrativo da UJ, em especial no que tange à dimensão Comunicação e Informação. Neste aspecto, as decisões gerenciais poderiam valer-se de outros atributos informacionais produzidos pelos indicadores, e estariam devidamente fundamentadas em mensurações de desempenho apropriadas, precisas e acessíveis.



Conclui-se, assim, que a UJ não dispõe de indicadores de desempenho da gestão formalizados, tendo apresentado em seu Relatório de Gestão somente um indicador passível de utilização nesta categoria, que deve ser aproveitado como tal para o exercício de 2013, inclusive como instrumento para decisão gerencial. Quanto às questões de auditoria, responde-se de forma negativa a respeito da existência de responsáveis pela elaboração de indicadores, quanto à existência de indicadores para os processos críticos e sobre o nível de compreensão dos indicadores evidenciados. No tocante ao atendimento de recomendações anteriores sobre o tema, registra-se que a última auditoria da Unidade ocorreu em relação ao exercício 2009, e naquela ocasião foram avaliados seus indicadores de gestão tomando como referência o Relatório de Gestão e o SIGPLAN. Na oportunidade foi destacado que *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 IIVI – Construção de Cisternas para o Armazenamento de Água.* Verifica-se, assim, mesmo diante do lapso temporal da auditoria anual de contas realizada em 2010, que observações de necessidade de melhorias no tocante aos indicadores de desempenho foram ponderadas pela CGU para implementação pela Unidade.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A Gestão de Pessoas da SESAN e de suas consolidadas está centralizada na Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Secretaria Executiva do MDS, conforme mencionado no Relatório de Gestão da UJ.

A par disso, a fim de atender ao estabelecido pelo TCU, consoante o contido no Anexo IV, item 6, da DN TCU nº 124/2012, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria, aplicável à realidade da UJ examinada: (i) a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade às suas atribuições?

A insuficiência de força de trabalho vem sendo divulgada exaustivamente pelas Unidades Jurisdicionadas anualmente nos Relatórios de Gestão. Não diferentemente, a SESAN também se reporta quanto à insuficiência de recursos humanos frente às atribuições de sua responsabilidade.

Em análise aos quantitativos da força de trabalho trazidos nos quadros inseridos no Relatório de Gestão da UJ (Quadros A.6.1, A.6.3, A.6.4 e A.6.5), podemos fazer as seguintes avaliações:

- a) A UJ possui uma força de trabalho de 114 servidores, destes 51 são servidores sem vínculo com o serviço público; 27 servidores temporários, cujos contratos se encerram no exercício de 2014; 22 servidores em exercício de carreira descentralizado e requisitados de outras esferas de governo, o que representa 88% da força de trabalho. Apenas 14 servidores se configuram como do quadro da UJ. Além dos 114 servidores, a UJ conta ainda com a força de trabalho de 10 funcionários terceirizados e/ou estagiários, cuja permanência nas atividades desenvolvidas foi questionada pelo Ministério Público do Trabalho, sendo determinado a sua substituição por meio do Termo de Conduta, ajustado com o MPOG.



- b) A força de trabalho da UJ, por faixa etária, se concentra em idade inferior a 40 anos (aproximadamente 77%), o que, por um lado, representa uma vantagem em relação à proximidade de aposentadorias, mas, por outro lado, representa um risco de alta volatilidade no local de trabalho, considerando que, nesta faixa etária, em tese, as pessoas ainda estão em busca do emprego “perfeito”. A situação se agrava na SESAN, considerando que 45% da força de trabalho se concentram em servidores sem vínculo com a administração pública.
- c) Há concentração da força de trabalho da SESAN de servidores com nível de escolaridade superior, 112 dos 114 servidores. Considerando que 51 servidores são ocupantes de função sem vínculo com a administração pública e 27 são servidores temporários, cujos contratos estão na iminência de findarem (2014), o incentivo à capacitação fica restrito a 30% da força de trabalho, levando em conta o risco administrativo de investir em servidor que não garante a permanência no local de trabalho por prazo suficiente para usufruto pela administração de seus conhecimentos adquiridos, visto a temporalidade da sua contratação.

Acerca dos impactos da força do trabalho da SESAN frente às atribuições e responsabilidades, a UJ não fez estudos para um dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição e perfil, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades, lançando mão de levantamentos e avaliações periódicas realizadas para fins de argumentação junto a instâncias superiores e ao MPOG, no sentido de incorporação da força de trabalho aos quadros do MDS – em dois recentes momentos (em 2008 e 2012 – concursos de temporários, e no concurso para Analistas Técnicos de Políticas Sociais, realizado em 2012, com previsão de alocação de 200 vagas para o MDS, sendo 116 para substituir os servidores terceirizados, que na SESAN permanecem ainda 10 terceirizados).

A SESAN atua fortemente por meio de transferências voluntárias. Nesse aspecto, a força de trabalho envolvida na gestão das transferências, segundo a UJ “*é nítida e recorrentemente atestada como insuficiente.*” Esta insuficiência tem refletido no acúmulo de prestações de contas de convênios sem análise, gerando um passivo, motivo de recorrentes diligências dos órgãos de controle interno e externo.

A situação da força de trabalho da SESAN é sensível, considerando as avaliações já esposadas anteriormente. Os novos ingressos que se sinalizam para um futuro próximo – concurso de Analistas Técnicos de Políticas Sociais e servidores temporários, ambos realizados ao final de 2012, com previsão de nomeação para 2013, não representam acréscimos na força de trabalho, considerando que os temporários ocuparão as vagas dos temporários admitidos pelo Edital nº 01 de 2008, e os Analistas substituirão os servidores terceirizados, que, por força do Termo de Conciliação Judicial firmado pela União com o Ministério Público do Trabalho, deverão ser demitidos com o ingresso dos concursados.

Por fim, considerando a situação de temporalidade garantida ao perfil da força de trabalho da SESAN, sem previsão de mudança desse quadro em um futuro próximo, reforça a necessidade de o órgão estabelecer mecanismos de controles internos eficientes, com uma forte manualização dos procedimentos de rotina de trabalho, de forma a garantir a estruturação de uma memória permanente dos processos e procedimentos de gestão.



2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

No que se refere aos instrumentos de transferências voluntárias firmados no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN, verificou-se que as informações contidas no Relatório de Gestão de 2012, relativas aos controles sobre a gestão das transferências voluntárias da Unidade, estão condizentes com os levantamentos e resultados obtidos nos trabalhos de campo de auditoria, sendo, contudo, necessário tecer algumas ressalvas que serão tratadas nos parágrafos a seguir.

No âmbito da SESAN, a gestão das transferências voluntárias inclui o acompanhamento dos convênios firmados com os estados e municípios, termos de parceria firmados com entidades privadas sem fins lucrativos (OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas, para operacionalização da – 11V1 – Acesso à Água para Consumo Humano - e 8948 – Acesso à Água para Produção de Alimentos) e contratos de repasse firmados com os entes federativos para reforma e construção de equipamentos públicos de Segurança Alimentar Nutricional - SAN (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, banco de alimentos, etc. - 8929), referente ao contrato de prestação de serviços celebrados com a CAIXA, e contratos de repasse firmados com os entes federativos para construção de cisternas (11V1), por intermédio do contrato de prestação de serviços celebrado com o BNB em 2012. Além disso, a execução de algumas ações se dá por meio de termo de cooperação com outros órgãos da Administração Pública Federal, a exemplo da CONAB, que executa a maior parte dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (Ação 2798).

Sendo assim, a formalização, supervisão, acompanhamento, fiscalização e a prestação de contas das transferências voluntárias, no âmbito da Unidade, é bastante complexa e requer a análise de outros fatores que também impactam na avaliação da qualidade da gestão, tais como: uso de sistemas corporativos federais (SIAFI, SICONV, SINAPI, etc.) e de sistemas de gestão específicos de cada Ação de governo (SIG Cisternas, SISPA, etc.), recursos logísticos e recursos humanos disponibilizados, dentre outros. Verifica-se, entretanto, que a resolução de alguns dos problemas advindos destes fatores encontra-se fora da competência da SESAN, que depende dos recursos logísticos e humanos disponibilizados pela Secretaria-Executiva. Vale lembrar que o fornecimento de sistemas de informação, cujo desenvolvimento e manutenção ficam a cargo da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI do Ministério.

Além disso, a complexidade das Ações a cargo da SESAN também é um fator que impacta em todas as fases da gestão de transferências voluntárias, visto que se requer mais tempo para analisar os custos das propostas, e principalmente, a análise das prestações de contas. Também foi possível observar que a complexidade das ações exige que os profissionais das áreas finalísticas da SESAN sejam cada vez mais qualificados, a título de exemplo, pode-se citar a Coordenação-Geral de Acesso à Água, que se utiliza do trabalho de um engenheiro civil, que detém conhecimento no sistema SINAPI, para verificação da compatibilidade das pesquisas de preço encaminhadas pelos proponentes.

Saliente-se que o acompanhamento dos contratos de repasse firmados pela CAIXA e pelo BNB é feito exclusivamente por meio do SIAFI e do SICONV, uma vez que os processos físicos contendo as peças documentais destes contratos de repasse encontram-se sob a guarda dessas instituições financeiras oficiais.

Foi detectada a realização de pagamentos em 2012 relativos às transferências voluntárias no período de 3 (três) meses antes do pleito eleitoral de 2012 (Eleições Municipais). Entretanto, não foram detectados indícios de afronta ao inciso VI, alínea



“a”, do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, uma vez que esse mesmo dispositivo legal faculta a transferência de recursos financeiros nos casos de obrigação formal pré-existent para a execução de obra ou serviço em andamento, o que foi o caso das 6 transferências detectadas.

No que concerne à devolução de saldo de recursos não utilizados pelos convenientes e parceiros, saliente-se que, em 2012, foi publicada de maneira inédita a Portaria MDS nº 82/2012, dispondo sobre o parcelamento administrativo de débitos junto ao Ministério, a partir do qual se respaldou a celebração de 6 parcelamentos de débitos dessa natureza. A partir da análise do processo referente ao parcelamento firmado com o Governo do Estado do Acre, no valor de R\$ 10.320.539,71 (pagamento em 18 parcelas), foram verificadas falhas na instrução processual quanto aos requisitos para concessão do parcelamento e ao registro da situação no SIAFI. Recomendou-se à Unidade que providenciasse melhorias na instrução processual dos próximos parcelamentos concedidos, conforme dispõe a recente Portaria publicada pela Secretaria Executiva do Ministério.

Amostras

Para avaliação da gestão das transferências por parte da SESAN, além de entrevistas realizadas diretamente com a área técnica responsável, a partir dos sistemas corporativos federais (SIAFI / SICONV), foi selecionada com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, amostras de processos de transferências voluntárias, considerando as ações prioritizadas, a seguir resumidas:

Quadro - Resumo das amostras selecionadas

*Amostra	Qtde. analisada	**Volume de recursos total de transferências no exercício (R\$)	Volume de recursos analisado (R\$)	***% do volume de recursos analisados
Amostra de convênios celebrados em 2011	6	442.777.456,45	175.270.872,84	40,00
Amostra de convênios/termos de parceria celebrados em 2012	5	273.143.427,87	204.397.125,09	70,00
Amostra de convênios e termos de parceria aprovados em 2012	10	505.097.553,93	165.912.938,57	30,00
Amostra de convênios e termos de parceria com saldo A COMPROVAR vencido	7	248.707.109,59	72.314.846,06	30,00
Total	-	1.469.725.547,84	617.895.782,56	40,00

Fonte: SIAFI / SICONV.

(*) O critério de elaboração das amostras encontra-se melhor detalhada na segunda parte do relatório.

(**) Universo considerado até 26/08/2012 (início da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos).

(***) Valores percentuais aproximados.

Frise-se que a amostra de instrumentos celebrados em 2011 foi elaborada com o objetivo de abarcar as transferências voluntárias que foram firmadas ao final daquele exercício, ocasião em que é celebrada a grande maioria dos instrumentos, em virtude do cumprimento dos prazos estabelecidos nos editais de seleção e de chamamento público.

A seguir, são feitas análises a respeito das fases/etapas da gestão das transferências voluntárias:



Fase de Celebração

O Plano Brasil Sem Miséria (Decreto nº 7.492, de 2.6.2011), que teve como efeito a ampliação do volume de recursos em 2011 para os Programas 1049 – Acesso à Alimentação - e 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, impactou diretamente na quantidade de convênios, termos de parceria e contratos de repasse firmados em meados de 2011 e no decorrer de 2012, conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro - Quantidade de instrumentos registrados no SICONV

Ano de Celebração do Instrumento	*Qtde de Instrumentos	*Soma de Valor de Repasse (R\$)
2008	126	147.689.011,27
2009	453	1.249.288.947,20
2010	214	758.861.205,79
2011	113	490.230.911,70
2012	213	832.491.217,27
Total Geral	1.119	3.478.561.293,23

Fonte: SICONV.

(*) Foram considerados todos os registros no sistema, independente de publicação e/ou empenho.

Vale mencionar que, em 2011 e 2012, foram cadastradas no SIAFI outras 12 transferências voluntárias relativas aos termos de cooperação firmados pela SESAN com outros órgãos da Administração Pública Federal (Direta e Indireta), a exemplo da CONAB e FNDE.

A partir dos processos analisados na amostra de instrumentos celebrados em 2011 e 2012, foram verificadas, principalmente, fragilidades na demonstração da compatibilidade dos custos das propostas de convênios, por parte da área técnica da SESAN, evidenciando fragilidade no atendimento ao contido § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001. Foi recomendado à Unidade que aperfeiçoasse seus controles relacionados à demonstração da compatibilidade dos custos das propostas, utilizando dados coletados por meio de pesquisa de preço própria ou de outros sistemas oficiais (Ex: SINAPI).

Também foram constatadas fragilidades na estratégia de subconvenimento, total ou parcial, do objeto conveniado (principalmente, no que se refere às Ações 11V1 e 8948), tendo sido firmadas transferências sem formalização, nos instrumentos firmados, dos critérios e formas de seleção das entidades parceiras subconveniadas, que deve estar aderente ao disposto na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, bem como as responsabilidades destas frente ao objeto. Recomendou-se à Unidade que, nos próximos instrumentos celebrados, inserisse cláusula que previsse os mencionados controles.

Em alguns processos, também foram constatados problemas relacionados com o registro cadastral das transferências firmadas no SICONV, notadamente, no que tange às informações de responsabilidade do concedente (pareceres técnico e jurídico, notas técnicas, etc.) e do conveniente (documentos das propostas). Recomendou-se à Unidade que, nos próximos instrumentos firmados, inserisse no SICONV todos os documentos afetos à fase de celebração, mantendo gestões com os convenientes para que estes últimos também inserissem todas as informações necessárias, conforme dispõe a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.



Fase de Supervisão, Acompanhamento e fiscalização

Com relação à fase de fiscalização dos convênios, em que pese a falta de uma estrutura própria, dentro da Unidade, para esse fim, verificou-se que a Assessoria Especial de Controle Interno – AECI tem atuado em parceria com a SESAN, no sentido de supervisionar, acompanhar e fiscalizar o objeto dos convênios, termos de parceria e contratos de repasse vigentes, parceria esta que, na opinião da UJ, tem alcançado bons resultados.

Nos processos dos instrumentos de transferência analisados pela equipe de auditoria, contudo, foram detectadas fragilidades, no que se refere à intempestividade na designação do Gestor/Fiscal de cada um dos instrumentos firmados e de atrasos no encaminhamento, pelos parceiros, dos relatórios de execução física e financeira, conforme dispõe cláusula dos instrumentos. Frise-se que tais fragilidades impactam na aferição das metas físicas realizadas no exercício, uma vez que tal aferição, para algumas das Ações, é feita com base nas informações encaminhadas pelos partícipes.

Em um dos convênios analisados (Ação 2798 - PAA, Modalidade Leite), também se verificou a liberação de parcelas subsequentes de recursos financeiros, sem que o parceiro tivesse encaminhado relatórios de atividades que demonstrassem o nível de execução física proporcional aos valores que já haviam sido liberados pela SESAN. Em que pese a falha ter sido pontual, há que se pesar o volume de recursos financeiros relativos ao convênio em questão (R\$ 5.956.800,00).

Com relação aos aspectos quantitativos, verificou-se que, no exercício de 2012, das 164 fiscalizações planejadas, foram efetivamente executadas 135 fiscalizações que envolveram transferências no total de mais de R\$ 400.000.000,00 em valores repassados, concentrando-se, em sua maior parte as seguintes ações: Ação 8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos - R\$ 183.958.757,70; Ação 11V1 – Acesso à Água para Consumo Humano – R\$ 135.592.625,46; e Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – R\$ 55.426.820,63. Tal distribuição financeira está compatível com a dotação orçamentária de 2012, que também concentrou maior parcela de recursos nessas três principais ações (R\$ 2.029.693.636,00).

No que tange aos contratos de repasse firmados pela CAIXA (UG 550013), que operacionaliza a Ação 8929 – Equipamentos Públicos - Restaurante Popular, Cozinha Comunitária e Banco de Alimentos – verificou-se que, em 2012, não foram realizadas visitas *in loco* e/ou inspeções físicas nas localidades beneficiadas. A Unidade justificou que foram feitas reuniões com representantes dos parceiros, a partir das quais foi possível encontrar soluções para as pendências verificadas por outras fontes. Além disso, conforme disposto no contrato de prestação de serviços com a CAIXA (Contrato nº 02/2010), a própria instituição financeira se encarregou da fiscalização dos contratos de repasse firmados.

Em comparação com o exercício de 2011, verificou-se uma redução no número de fiscalizações realizadas pela Unidade, visto que no exercício anterior foram executadas 174 fiscalizações. Acrescenta-se que, até o terceiro trimestre do exercício de 2012, a SESAN planejou e realizou 49 fiscalizações em Termos de Parceria, tendo como escopo 2011 e 2012.

Para avaliar a qualidade dos relatórios, foi analisado o conteúdo de 8 dos 158 relatórios



de fiscalização elaborados até Outubro de 2012, ocasião em que estavam sendo concluídos os trabalhos relativos à auditoria de Acompanhamento Permanente do Gastos de 2012. A partir dessa análise, observou-se a adoção de boas práticas na sistemática empregada nas fiscalizações, todavia, também foi constatada a falta de um modelo de relatório de fiscalização padrão a ser utilizado, o que dificulta a consolidação das informações colhidas durante os trabalhos de campo.

A Unidade apontou a carência da infraestrutura logística e de recursos humanos disponíveis como as principais causas para as fragilidades detectadas nos relatórios analisados, bem como para a diminuição das fiscalizações realizadas em 2012. Como outro aspecto positivo da boa gestão da Unidade menciona-se as fiscalizações realizadas sobre a Ação 4963 – Apoio à Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva – herdada da extinta Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva - SAIP.

No sentido de reforçar o monitoramento da execução dos objetos conveniados e contratados, recomendou-se à Unidade que firmasse convênio com as instituições financeiras oficiais, no sentido de que a Unidade obtivesse livre acesso às contas correntes dos convênios, termos de parceria e contratos de repasses firmados.

Prestações de contas vencidas

No que concerne à gestão dos convênios e contratos de repasse com atraso na entrega da prestação de contas (instrumentos com saldo registrado na conta contábil A COMPROVAR), verificou-se que a Unidade utilizou em 2012 a mesma sistemática empregada em exercícios anteriores: quando restam 60 dias para o encerramento da vigência de cada instrumento, a área técnica emite ofícios endereçados aos parceiros informando sobre a iminência da prestação de contas, relacionando, inclusive, os documentos necessários e apontando eventuais falhas cadastrais do SICONV, no que tange à execução, dentre outras providências.

Entretanto, após levantamentos nos sistemas corporativos (SIAFI / SICONV), foram constatadas transferências voluntárias inscritas na conta contábil A COMPROVAR, nas UG's 550008 e 550013, com prestação de contas em atraso, que acabaram por evidenciar fragilidades nos controles da Unidade e, conseqüentemente, na sistemática de aviso de cobrança da prestação de contas. A UJ, após ser questionada, informou que tais transferências, de fato, encontravam-se nas seguintes situações: algumas prestações de contas já haviam sido entregues, tendo sido iniciada a análise ou não pela Unidade; e em outros instrumentos foi autorizada a prorrogação, por meio de aditivo. Outras, inclusive, já foram encaminhadas para inscrição em inadimplência.

Tal impropriedade também tinha sido verificada durante a Auditoria de Acompanhamento em 2012, ocasião em que a Unidade apontou a carência de pessoal nas áreas técnicas da SESAN como a principal causa para as eventuais defasagens cadastrais encontradas nos sistemas corporativos. Foi recomendado à Unidade que aperfeiçoasse seus controles de levantamento da situação das transferências, incluindo a atualização tempestiva dos Sistemas Corporativos (SICONV / SIAFI), bem como revisse a sistemática de aviso de cobrança das prestações de contas dos parceiros.

Conforme dados extraídos do SIAFI, das 52 transferências (dentre convênios e contratos de repasse) que se encontravam, em 2011, com prazo vencido para prestar contas, após levantamento feito com base no exercício de 2012, verificou-se a seguinte situação: 25 transferências (cerca da metade) tiveram a prestação de contas aprovada, concluída ou inscrita em inadimplência; 13 transferências (UG 550008) com contas



prestadas ainda não tiveram a análise concluída; e outras 14 transferências (contratos de repasse - UG 550013) ainda se encontravam na mesma situação de 2011 (A COMPROVAR vencido). Isso demonstra uma atuação razoável da Unidade no que se refere ao monitoramento das prestações de contas vencidas, contudo, a gestão dos contratos de repasse firmados pela CAIXA (POPS-SESAN – UG 550013) merece ser aperfeiçoada no sentido de sanar a impropriedade apontada no parágrafo anterior e de prevenir reincidência nos próximos exercícios.

No geral, com base nos achados de auditoria e em entrevistas com os colaboradores das áreas técnicas, percebe-se que os controles de cobrança da prestação de contas podem ser considerados suficientes e adequados, tendo sido detectadas apenas situações consideradas pela equipe de auditoria como pontuais. Entretanto, sugeriu-se à Unidade que aperfeiçoasse seus controles no sentido acessar o extrato da conta corrente e da aplicação financeira dos instrumentos firmados, acrescentando às diligências informações sobre o saldo eventual a ser devolvido, com correção, pelos parceiros.

Vale salientar que a intempestividade do registro da prorrogação dos convênios no SICONV também impacta no monitoramento dos instrumentos com contas vencidas e, considerando que as prestações de contas, em geral, são encaminhadas de maneira intempestiva (conforme prazos verificados nas prestações de contas aprovadas em 2012), também foi recomendada uma atuação mais oportuna sobre as transferências voluntárias vencidas, de maneira a agilizar os prazos relativos às fases posteriores da gestão de transferências (análise das prestações de contas, inscrição em inadimplência e instauração de TCE).

Há que se mencionar que o estoque de prestações de contas vencidas, em 2012 (utilizando dados de fevereiro de 2013), permanece elevado: são 70 transferências voluntárias, sendo 32 convênios (UG 550008) e 38 contratos de repasse firmados pela CAIXA (UG 550013). Cabe registrar que, com base em dados de dezembro de 2012, a quantidade de prestações de contas vencidas alcançava um número bem maior (7 transferências a mais).

Análise das Prestações de Contas e TCE

De acordo com o SIAFI, do total de 274 instrumentos que, em 2011, não tinham as contas prestadas e/ou analisadas, em 2012, foram analisadas de maneira conclusiva 174 prestações de contas, sendo que destas, um total de 155 foram aprovadas, total ou parcialmente, e 19 encontram-se na situação de concluídas, sendo que há uma transferência com um saldo aprovado e outro inadimplente, e uma transferência com um saldo aprovado e outro em inadimplência (suspensa). E ainda, 100 transferências voluntárias foram inscritas como inadimplentes (sendo 20 em inadimplência suspensa), mas que ainda não tiveram análise conclusiva, pois esta depende do encaminhamento, pelos respectivos parceiros, de documentos complementares (medidas administrativas), e poderão ainda ter o saldo retirado na conta de inadimplência.

A partir de uma amostra aleatória (com cerca de 30% de representatividade de valores em relação ao volume total analisado até setembro de 2012), durante a auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, foram selecionadas 10 transferências para aferição da conformidade das análises efetuadas pela Unidade para aprovação dessas contas.

Com o resultado dessas análises, foi possível verificar que a Unidade mantém os controles necessários para a análise das prestações de contas, conforme evidenciado na



rotina interna (fluxo) que contém procedimentos padronizados, tais como: emissão de notas técnicas apontando eventuais inconsistências detectadas (encaminhadas ao conveniente por meio de ofício); procedimento de envio de comunicação à Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira – CGEOF para prévio registro no SIAFI/SICONV (notas de sistema e de lançamento), o que automatiza a inscrição em inadimplência; emissão de pareceres técnico e financeiro (este último é emitido pela CGEOF) conclusivos com formação de juízo sobre a regularidade das contas prestadas; dentre outros controles.

A Unidade não insere nos autos os documentos utilizados durante o processo de análise da prestação de contas final de cada instrumento de transferência (Ex: *checklists*, memórias de cálculo, etc.), de maneira que o fluxo interno de análise das prestações de contas, conforme evidenciado nos autos, compreende apenas os instrumentos de controle exigidos pela legislação federal afeta às transferências voluntárias, ou seja, os pareceres técnico e financeiro conclusivos.

Nos processos analisados, de maneira geral, verificou-se que foram realizados os devidos encaminhamentos, tais como: diligências para complementação de informações ou peças, assim como para devolução de parcela de recurso não aplicado no objeto; aprovação parcial; aprovação com ressalvas; tendo sido realizados os devidos registros no SIAFI / SICONV.

Em que pese a adequação do fluxo verificado na fase de análise das prestações de contas das transferências voluntárias, há que se mencionar algumas fragilidades detectadas durante a análise dos processos, para as quais a Unidade apresentou roteiro de providências saneadoras a serem verificadas nas próximas auditorias, tais como: intempestividade na instauração de Tomada de Contas Especial-TCE; inconsistências nas informações inseridas no SICONV relativas à fase de execução, que acabam por impactar na fase de prestação de contas; e ausência de tratamento sistemático na rotina de levantamento dos saldos de recursos não utilizados pelo parceiro.

Saliente-se que as prestações de contas das transferências voluntárias firmadas pela SESAN são encaminhadas intempestivamente, e que a análise também ocorre de maneira intempestiva, o que resulta na formação de um passivo (estoque) de prestações de contas a serem analisadas, inclusive, de contas que foram prestadas Ha 2 ou 3 exercícios anteriores.

Foram feitas recomendações no sentido de que a Unidade tomasse providências com o fito de diminuir os prazos para instauração das TCE; que mantivesse gestões com o conveniente no sentido de preencher o SICONV, com todos os dados de execução do objeto; e aperfeiçoasse os controles internos relacionados com o levantamento de saldo de recursos a serem devolvidos, inclusive, por meio do acesso à conta corrente e aplicação financeira desses instrumentos.

Sobre a intempestividade na instauração de TCE, a Unidade se comprometeu em ajustar o tempo médio de encaminhamento dos autos à Setorial Contábil do Ministério, já visando atender os novos prazos fixados pela Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012, por meio da contratação de pessoal mais qualificado para realização da instrução processual, evitando, assim, a devolução dos autos, à CGEOF, em virtude de falhas formais.

Passivo de prestações de contas



Quanto ao “passivo” de prestações de contas, de acordo com o SIAFI, ao final do exercício de 2012, a Unidade detinha um estoque de 556 transferências (553 convênios e três contratos de repasse) com saldo na conta contábil A APROVAR, que significa pendência na análise da prestação de contas. Esse passivo foi menor, se comparado ao final de 2011, quando a Unidade detinha um estoque de 645 transferências com prestação de contas pendente de análise.

Também com base no SIAFI, verificou-se que destes 645 instrumentos do passivo no início de 2012, ao final do exercício auditado, permaneceram pendentes de análise conclusiva (com saldo na conta contábil A APROVAR) 453 prestações de contas, indicando que a atuação da Unidade, em 2012, permitiu que apenas 30% do passivo de 2011 fosse baixado (192 transferências), percentual pouco expressivo.

Contudo, foi possível observar que dentre as 167 prestações de contas entregues em 2012 a Unidade conseguiu atuar em 88 delas (saldo Aprovado, Inadimplente ou Concluído), ou seja, a Unidade conseguiu atuar, de maneira imediata (dentro do exercício), em mais da metade das prestações de contas entregues no decorrer de 2012, o que compensa o baixo rendimento de sua atuação sobre o passivo de 2011.

Considerando a ampliação da dotação da SESAN com a publicação do Plano Brasil Sem Miséria em 2011 e o prazo médio de aprovação das prestações de contas entregues (cerca de 800 dias, conforme dados fornecidos pelo próprio Gestor), em que pese as providências tomadas pela SESAN no sentido de diminuir o estoque de prestações de contas pendentes de análise, a tendência, nos próximos exercícios, é de que haja um aumento desse passivo, em virtude da quantidade substancial de instrumentos celebrados em 2012, em comparação com 2011.

Saliente-se que tal análise não leva em consideração eventuais acréscimos de recursos humanos, em termos quantitativo e/ou qualitativo, e nem a complexidade da documentação da prestação de contas dos instrumentos firmados no âmbito de determinadas Ações, fatores estes que afetam diretamente a eficiência e a eficácia da análise da prestação de contas.

A Unidade informou que foram feitas gestões sistemáticas junto aos setores competentes do Ministério no sentido de viabilizar a ampliação de sua força de trabalho para análise das prestações de contas tanto física como financeira. Nesse contexto, a Unidade informou que novo processo seletivo para contratação de servidores temporários já foi autorizado pelo Ministério do Planejamento, conforme Portaria Interministerial nº 305, de 9.7.2012, conduzido até meados de dezembro de 2012, na tentativa de solucionar o problema da carência de pessoal para análise das prestações de contas.

Outra frente aberta para solucionar o problema do elevado passivo de prestações de contas a serem analisadas diz respeito à busca pela Unidade de simplificar a análise de instrumentos de baixo valor, entretanto, com base no Relatório de Gestão e nos achados de auditoria, verificou-se que houve pouco avanço no sentido de instrumentalizar essa estratégia. Vale ressaltar que, das 556 transferências voluntárias do passivo, 111 (cerca de 20%) referem-se a valores repassados abaixo de R\$ 100.000,00.

Controles Internos Administrativos

Após a análise das fases que compõem a gestão das transferências voluntárias, conclui-se que os Controles Internos Administrativos da Unidade devem ser aprimorados no



sentido de propiciar um ambiente de controle mais adequado: embora o Regimento Interno do MDS (Portaria MDS nº 120/2012), que dispõe sobre os papéis e responsabilidades referentes às fases da gestão de transferências, tenha sido atualizado em 2012, a SESAN não dispõe de ato normativo próprio que descreva, de maneira formal e detalhada, o fluxo dos procedimentos envolvidos na gestão das transferências voluntárias, e que relacione, por exemplo, os riscos e os pontos críticos do fluxo.

Além disso, faltam manuais de orientação sobre os procedimentos e tarefas a serem executadas em cada uma das fases da gestão de transferências, dificultando a retenção do conhecimento sobre os processos de trabalho, corroborado pelo risco associado aos recursos humanos da SESAN, que é composto basicamente de servidores temporários, terceirizados e funções sem vínculo com o órgão. Por exemplo, não há manuais para análise da prestação de contas, *checklists* ou rotina pré-definida por escrito, que possa servir de roteiro de trabalho.

Não há uma avaliação de risco das entidades beneficiárias para as quais são transferidos recursos financeiros, tendo sido detectadas apenas boas práticas em alguns casos evidenciados, a exemplo da análise da prestação de contas dos termos de parceria firmados com a AP1MC (que se baseou nas fiscalizações realizadas nos parceiros dessas entidades – as UGM's), mas sem garantia de que esta boa prática está institucionalizada e será repetida em outros instrumentos.

Além disso, percebe-se que os riscos são de conhecimento dos coordenadores das áreas técnicas, que se utilizam de experiências anteriores para mitigar tais riscos, mas não há nada formalizado. Por meio das boas práticas verificadas, percebe-se que a SESAN adota medidas compatíveis com os riscos identificados, embora tenha sido demonstrado que estes riscos são identificados de maneira subjetiva, na medida em que não foram percebidos a partir de um processo de trabalho definido formalmente.

Por meio dos achados de auditoria, verificou-se que, nos casos identificados, a Unidade adota medidas e toma providências compatíveis com as situações encontradas, muito embora tenham sido detectadas impropriedades no fluxo da gestão de transferências: as prestações de contas, de uma maneira geral, são encaminhadas de maneira intempestiva; o prazo médio de análise das prestações de contas não permite diminuir o passivo de prestações de contas; fragilidades nos controles de cobrança de prestação de contas vencidas; falhas nos controles na atualização dos sistemas corporativos (SIAFI / SICONV), que impactam em todas as fases da gestão de transferências; e a ausência de indicadores de gestão de transferências voluntárias, devidamente formalizados, que apontem gargalos no fluxo.

Dentro desse contexto, percebe-se que a Unidade tem controles e insumos suficientes para subsidiar a elaboração de Indicadores de Gestão, todavia, tais controles ainda são considerados frágeis, em virtude de situações verificadas durante os trabalhos de campo: sistema de controle de tramitação não confiável; planilha de controle de situação das transferências voluntárias com informações incompletas (utilizou-se de consulta construída do SIAFI com dados equivocados); ausência de informações no SICONV; etc.

Também foram detectadas fragilidades no monitoramento quanto às demandas dos órgãos de controle (CGU, TCU, etc.), uma vez que as impropriedades detectadas nas contas de 2012 são reincidentes (foram apontadas em auditorias anteriores), conforme evidenciado nos achados de auditoria. Isso demonstra que a Unidade não providenciou melhorias estruturantes em seus processos, no sentido de evitar a ocorrência das



impropriedades pontuais que foram novamente constatadas nas contas de 2012.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em levantamento efetuado no sítio do Tribunal de Contas da União, no intuito de identificar os Acórdãos e Decisões proferidos no decorrer do exercício de 2012 para a UJ auditada e que contivessem expressa determinação para manifestação desta Controladoria-Geral da União nas contas a serem apresentadas pela SESAN no presente exercício, não foi identificado acórdão ou decisão que se enquadrasse neste requisito.

Contudo, considerando que 2009 foi o último ano de apresentação de processo de contas anual pela SESAN, o levantamento foi estendido para os exercícios de 2010 e 2011, seguindo o mesmo requisito de manifestação expressa pela CGU, nos Acórdãos expedidos. Assim, foram identificados os Acórdãos nºs 2081/2010 e 8328/2011, os quais atendem ao requisito mencionado.

Acórdão nº 2081/2010 – 1ª Câmara – Trata do julgamento das contas da SESAN relativo ao exercício de 2007.

No que diz respeito às determinações do TCU para esta CGU, conforme o contido no item 1.5.2 do citado Acórdão, acerca da conclusão das análises técnica e financeira da prestação de contas final do Termo de Parceria nº 2/2005 (convênio Siafi 543028), a UJ ainda não finalizou os trabalhos, sendo que a prestação de contas ainda permanece em análise. Esta situação configura cumprimento intempestivo de determinações do TCU, porquanto o Acórdão nº 2081 – 1ª Câmara foi expedido no exercício de 2010 e ainda não teve sua determinação implementada.

Quanto aos Convênios SIAFI 574445 e 546365, a UJ apresentou os Pareceres Técnicos e Financeiros, os quais concluem pela aprovação das prestações de contas apresentadas, não restando pendências a esse respeito.

No tocante ao atendimento pela Unidade das demais determinações contidas no mencionado Acórdão, observou-se nos exames realizados pela equipe de auditoria, que algumas disfunções ainda foram identificadas, consoante constam em itens específicos do presente Relatório de Auditoria.

Acórdão nº 8328/2011 – 1ª Câmara - Em atendimento ao contido no item 1.7 do Acórdão/TCU nº 8328/2011 – 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal de Contas da União determina à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas próximas contas da SESAN, sobre a estratégia e os instrumentos de controle utilizados por aquela Secretaria no processo de distribuição de cestas básicas a grupos populacionais específicos, como os indígenas, no âmbito da Ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em cumprimento ao item 9.6 do Acórdão nº 1.734/2006 – TCU – Plenário, esclarecemos que, com base nas informações da Unidade, o atendimento e controle da execução da Ação para a população indígena - realizada pela FUNAI e pela SESAI (antiga FUNASA), vem sendo efetuado pelo Comitê de Gestão Integrada das Ações de Atenção à Saúde e de Segurança Alimentar para População Indígena – coordenado pelo Ministério da Saúde que conta também com a participação da FUNAI, SESAI, Casa Civil e Ministério da Defesa.



No que se refere aos controles internos administrativos mantidos pela UJ para as diligências dos órgãos de controle interno e externo, segundo informações da própria Unidade, esta adotou um modelo de acompanhamento e atendimento centralizado no Gabinete da Secretaria, contando com a participação das áreas técnica e financeira, mantendo uma rotina de acompanhamento e atendimento das determinações do TCU.

A Unidade mantém controles internos administrativos razoáveis visando o cumprimento dos prazos estabelecidos nas diligências do TCU, por meio do Sistema DILIG-SESAN, embora necessite arregimentar esforços no sentido de elidir as impropriedades identificadas nas diversas áreas de gestão, a exemplo das situações ocorridas na gestão de transferências de recursos apontadas neste Relatório (ausência de avaliação de custos; ocorrência de subconvenimento sem previsão no termo de transferência; fragilidades no acompanhamento e fiscalização das transferências efetivadas; intempestividade na instauração de TCE; aprovação de Planos de Trabalho deficientes, dentre outras), as quais já foram objeto de recomendações ulteriores, buscando o fortalecimento dos mecanismos de controles internos naquelas áreas, evitando a recorrência de falhas da mesma natureza.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de verificar as medidas adotadas pela UJ quanto à implementação das recomendações formuladas pela CGU em trabalhos referentes à Avaliação da Gestão de exercícios anteriores; ao Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e às Demandas Externas foram identificadas as seguintes situações:

Quadro – Situação das recomendações da CGU

UJ TCU	Atendidas	Reiteradas	Em análise	Total
Auditoria Anual de Contas	2	5	0	7
Demandas Externas	24	14	6	44
Projeto Sorteios Públicos	150	44	106	300
Total	176	65	112	351

Fonte: sistemas internos da CGU (Monitor-Web)

Do quadro acima, observa-se que houve um considerável esforço da UJ no exercício de 2012 com implementação de 50% das recomendações pendentes de atendimento, conforme Sistema de Monitoramento desta CGU –MonitorWEB. As recomendações pendentes estão sendo acompanhadas pela CGU, por meio do Plano de Providências Permanente.

No que se refere aos controles internos administrativos mantidos pela UJ para o monitoramento das recomendações formuladas pela CGU nos diversos trabalhos realizados conforme acima identificados, a Unidade adotou um modelo de acompanhamento e atendimento das recomendações formuladas, centralizado no Gabinete da SESAN. Nos casos de recomendações para instauração de TCE, a responsabilidade pela implementação recai sobre a Coordenação de Prestação de Contas, para instruir, analisar, quantificar o dano e apontar os responsáveis.

Assim como a UJ utiliza o Sistema de Controle de Diligências para monitorar as diligências emanadas do Tribunal de Contas da União, o DILIG-SESAN também



monitora as recomendações apresentadas pela CGU, controlando prazos e atendimentos. Inexiste, contudo, indicadores de gestão para avaliar a efetividade do processo.

Do exposto, avalia-se que a UJ mantém controles internos administrativos razoáveis visando o cumprimento dos prazos estabelecidos nas diligências desta CGU, embora necessite reunir esforços no sentido de elidir as impropriedades identificadas nas diversas áreas de gestão, a exemplo das situações ocorridas na gestão de transferências de recursos apontadas neste Relatório (ausência de avaliação de custos; ocorrência de subconvenimento sem previsão no termo de transferência; fragilidades no acompanhamento e fiscalização das transferências efetivadas; intempestividade na instauração de TCE; aprovação de Planos de Trabalho deficientes, dentre outras), as quais já foram objeto de recomendações ulteriores, buscando o fortalecimento dos mecanismos de controles internos naquelas áreas, evitando a recorrência de falhas da mesma natureza.

2.8 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A SESAN, em que pese gerenciar políticas públicas voltadas para o cidadão (Acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos; Aquisição pelo poder público de alimentos produzidos por agricultores familiares, assegurando sua destinação a pessoas em situação de insegurança alimentar atendidas por entidades da rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição; ações de distribuição de cestas de alimentos a grupos populacionais específicos em situação de vulnerabilidade social ou em situação de emergência; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição com o objetivo de assegurar o direito à alimentação adequada dessas famílias) não implementou a Carta ao Cidadão, não atendendo ao disposto no art. 11 do Decreto nº 6.932/2009.

O assunto foi tratado na Nota de Auditoria nº 201306018/001, tendo sido recomendado à SESAN a adoção de medidas junto às áreas técnicas no sentido de providenciar o conteúdo da Carta ao Cidadão abrangendo os assuntos de sua alçada visando posterior publicação na Internet, o que será monitorado por esta CGU.

A UJ, por meio do Ofício nº 755/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 08.05.2013, informou que a Secretaria Executiva solicitou indicação de representantes dos órgãos finalísticos do MDS para compor o Grupo de Trabalho para a elaboração da Carta de Serviços ao Cidadão, conforme constou do Memorando-Circular nº 27/2013/SE/MDS.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

No tocante à gestão de procedimentos correicionais no âmbito da UJ, conforme constou do Relatório de Gestão, o assunto está a cargo da Secretaria Executiva do MDS, que mantém em sua estrutura a instância de correição que centraliza a Política de Uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, atendendo a todas as Unidades do Ministério.

2.10 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Com o objetivo de tratar o tema Controles Internos no âmbito do processo de contas da administração pública federal e nas normas de apresentação dos relatórios de gestão para o exercício 2012, a Corte de Contas estabeleceu na Portaria TCU nº 150/2012 e também na DN TCU 119/2012, que as unidades jurisdicionadas devem realizar uma autoavaliação do funcionamento dos seus controles internos sob a ótica do nível



estratégico da UJ. As referidas normas explicitam ainda que a Unidade deve expor sua percepção quanto à qualidade de funcionamento dos seus controles internos, e a suficiência destes para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem, ou ao seu negócio; a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano; a eficácia e a eficiência de suas operações frente aos objetivos traçados.

A SESAN, no cumprimento das normas atinentes ao relatório de gestão, preencheu o quadro A.3.1, realizando sua avaliação do sistema de controles internos da UJ. No entanto, deixou de complementar sua autoavaliação através de análise crítica, em forma de texto, consoante item 3.2 da Portaria TCU nº 150/2012. A referida avaliação contemplou os seguintes elementos do sistema de controles internos:

- a) Ambiente de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Procedimentos de controle;
- d) Informação e comunicação; e
- e) Monitoramento.

Ainda no que diz respeito ao cumprimento das normas do Tribunal, que trata do relatório de gestão e seu conteúdo, destaque-se que a Portaria TCU 150/2012 estabelece no item 1.4 que a UJ deve descrever seus Macroprocessos Finalísticos, entendidos como aqueles que estão diretamente relacionados com o negócio e a razão de existir da Unidade, assim como apresentar de forma concisa como estes macroprocessos foram conduzidos pela mesma no exercício a que se refere o relatório. Em seu Relatório de Gestão, a Unidade descreveu seus Macroprocessos Finalísticos: Apoio à Produção, à Comercialização, e ao Consumo, incluindo, também, a implementação do SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

É oportuno acrescentar que a última auditoria realizada na UJ ocorreu em 2010, quanto ao exercício 2009, sendo, portanto, a primeira vez que se realiza uma avaliação dos seus controles internos administrativos. Vale salientar, que o tema controles internos, no escopo da gestão federal, nos moldes propostos pela Corte de Contas, caracteriza-se pelo seu ineditismo, o que requer dos envolvidos no processo a busca da uniformização de entendimento dos conceitos utilizados pelo Tribunal, os quais, a equipe de auditoria, por conveniência, descreve a seguir:

-CONTROLE INTERNO: plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

-RISCO: exposição a fatos, como ganhos ou perdas econômicas ou financeiras, danos materiais, insucessos de um projeto em alcançar seus objetivos, descontentamento de cliente, má reputação, ameaças à segurança das instalações ou falta de segurança, malversação de recursos, inoperância de equipamentos e fraudes. O risco caracteriza, portanto, a probabilidade de ocorrência de fatores (internos ou externos) à organização, que afetem ou comprometam o alcance das metas e o cumprimento dos objetivos.

- AMBIENTE DE CONTROLE: abrange a cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham. Os fatores do ambiente interno compreendem a estrutura organizacional incluindo a atuação do conselho de



administração; a integridade, os valores éticos e a competência do pessoal da organização; e a forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal.

-**AValiação DE RISCO:** permite que uma organização considere até que ponto eventos em potencial podem impactar a realização de seus objetivos, definindo forma de mensurá-los considerando a possibilidade de ocorrência destes eventos e o seu impacto no caso de ocorrência, etc.

-**PROCEDIMENTOS DE CONTROLE:** são as políticas e as atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos, seja por acontecerem em níveis aceitáveis, pela sua mitigação ou eliminação. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização, em todas as dimensões da instituição: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

-**INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO:** identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

- **MONITORAMENTO:** Acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias.

No que tange às expressões “controle interno” e “sistema de controle interno”, utilizadas neste relatório, registra-se que as mesmas se referem ao conjunto de processos e procedimentos da própria unidade, integrados de forma a garantir o atingimento dos seus objetivos. Neste sentido, destaca-se que a CGU utiliza a expressão “controle interno administrativo”, definindo-a como *o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.*

Da perspectiva da auditoria, a DN TCU 124/2012 prevê que seja relatada pela CGU avaliação quanto à qualidade e suficiência dos controles internos da UJ, no sentido de garantir os objetivos estratégicos da Unidade. Para tanto, foi considerada a questão de auditoria: *Os controles internos administrativos garantem o atendimento dos objetivos estratégicos?*

Tendo como objetivo expressar a mencionada avaliação, a metodologia utilizada pela equipe teve como parâmetro a análise do Relatório de Gestão da SESAN, notadamente a autoavaliação contida no quadro A.3.1, e a descrição dos Macroprocessos Finalísticos, inserida no item 1.4 do Relatório de Gestão, e sua inter-relação com os processos de trabalho da UJ. Também foram considerados os itens relativos aos Indicadores de Desempenho da Gestão, a Gestão de Pessoas (no que for cabível à UJ), e o Monitoramento quanto às diligências do Tribunal de Contas da União e atendimento às demandas e recomendações da CGU. A técnica utilizada teve como referência, da mesma forma, os achados de auditoria referentes ao acompanhamento permanente dos gastos, realizado durante o exercício de 2012 na Unidade, e àqueles, objeto desta auditoria anual de contas. Logo, os achados de auditoria: constatações e informações; e



as análises realizadas neste Relatório, serviram de fundamento para esta avaliação.

Observa-se que o processo operacional da Unidade, quanto à execução das Ações de Governo sob sua responsabilidade, concentra-se na descentralização de recursos financeiros aos estados, municípios, e entidades não governamentais, ocorrida por meio de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, e outras formas de ajustes. Desse modo, a Gestão de Transferências e a Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos foram os itens da gestão utilizados como critério para avaliar o sistema de controles internos administrativos da Secretaria, e estão diretamente relacionados aos seus Macroprocessos Finalísticos.

De forma analítica, considerando os referidos elementos do sistema de controles internos, tanto em relação à Gestão das Transferências, quanto aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, verificou-se que a Unidade dispõe de um *Ambiente de Controle* consistente, dispondo de normativos que designam as responsabilidades e os papéis na condução dos seus processos, cumprindo o princípio da segregação de funções, e de código de ética/conduita formalizado. No entanto, melhorias se fazem necessárias quanto à elaboração de manuais, formalizando a padronização dos seus procedimentos e instruções operacionais. Neste contexto, apesar de a Unidade dispor de instrumentos que orientam de forma abrangente os beneficiários/usuários das políticas de sua responsabilidade, notadamente quanto à Ação 11V1 – Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural, foi observado que há carência da construção de instrumentos/manuais em relação à formalização dos ajustes, ao seu acompanhamento e fiscalização, à prestação de contas, e ao processo de Tomada de Contas Especial.

Quanto ao elemento *Avaliação de Risco*, observa-se que a Unidade não adota formalmente a avaliação de risco para as entidades com as quais formaliza a descentralização de recursos, considerando o objeto a ser pactuado e sua materialidade. Além disso, não foi identificada a existência de mecanismos capazes de identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho das ações administrativas. Logo, neste item, melhorias precisam ser implementadas visando aperfeiçoar o sistema de controles internos da UJ, ressaltando-se que a garantia do atingimento dos objetivos estratégicos está associada com a mitigação ou eliminação dos riscos, e para este fim, os mesmos devem ser diagnosticados e avaliados. Nesta avaliação, a Unidade pode inserir entre as suas práticas, quanto aos riscos identificados, uma mensuração e classificação destes eventos, de maneira a tratá-los a partir de uma escala de priorização.

No tocante aos *Procedimentos de Controle*, algumas inadequações foram relatadas, permitindo afirmar a necessidade de atuação da Unidade no sentido de implementar melhorias em seus controles internos. Neste aspecto, ressaltam-se as fragilidades constatadas na gestão das transferências, quanto à intempestividade na análise das prestações de contas, necessidade de atualizações do SICONV, necessidade de melhorias no processo de instauração da Tomada de Contas Especial, e nos casos de subconvenimento. Assim, pode-se afirmar que esta dimensão é pouco consistente na UJ, em especial quanto à gestão das transferências, necessitando ajustes para o seu aperfeiçoamento.

No item *Comunicação e Informação*, cabe registrar como fragilidade a ausência de indicadores de desempenho da gestão, e que no entendimento da equipe de auditoria, a Unidade pode obter melhorias qualitativas em seu processo decisório caso elabore seus indicadores. Os indicadores relacionam-se com o fluxo de informações do processo produtivo da UJ, e foi identificada a sua carência, em especial, no tocante à gestão das transferências. Neste instrumental, a SESAN pode integrar à sua gestão a utilização de



metas e/ou padrões preestabelecidos, podendo atuar proativamente na correção de desvios e na redução de riscos que possam comprometer os objetivos a serem atingidos. Por conseguinte, esta é uma inadequação que requer esforços da Unidade para tornar mais consistente este elemento dos controles internos.

A respeito do elemento *Monitoramento*, quanto ao atendimento às diligências da Corte de Contas e às recomendações da CGU, pode-se afirmar que para obter consistência, melhorias devem ser adotadas, pois, apesar da existência de infraestrutura adequada, foi identificada a fragilidade de baixa efetividade na atuação da Secretaria quanto à implementação das soluções para atendimento das demandas. Logo, embora disponha dos instrumentos necessários para controlar as demandas, com o sistema DILIG-SESAN, a Unidade precisa de melhorias na abordagem utilizada para o tratamento dos problemas apontados, promovendo correções estruturais de forma a eliminar a recorrência dos mesmos. Além disso, apesar desta avaliação ter se limitado ao atendimento às demandas do TCU e CGU, acrescenta-se que melhorias de desempenho serão obtidas pela UJ caso seja aperfeiçoado o monitoramento de modo sistêmico, tratando o seu sistema de controle interno administrativo como um todo, efetuando acompanhamentos e avaliações sobre a sua qualidade e contribuições efetivas no enfrentamento dos riscos e atingimento de objetivos.

A propósito da força de trabalho da Unidade, que se constitui em elemento relevante em seu processo operacional, e para fins de controles internos, deve-se salientar que a sua gestão não foi considerada como um item relacionado com os Macroprocessos Finalísticos tendo em vista que o processo de gestão de pessoas é centralizado na CGRH, na Secretaria Executiva do Ministério. Todavia, cabe mencionar que a SESAN, em suas manifestações tem expressado de forma recorrente a carência de pessoal, o que se caracteriza como uma fragilidade, cujos riscos precisam ser mais bem diagnosticados e geridos pela UJ, de maneira a não comprometer seus objetivos. Apesar da força de trabalho ser composta em sua maioria por servidores não efetivos, entende-se que as formalizações dos procedimentos dos processos de trabalho, através dos manuais propostos nesta auditoria, podem reduzir os riscos da descontinuidade das atividades, eventualmente provocada pela alta rotatividade de pessoal. Além disso, cabe à Unidade realizar estudo mais elaborado a respeito das suas necessidades de pessoal e demonstrar os riscos envolvidos a partir do mapeamento desta carência em todas as suas áreas de atuação.

Desse modo, a partir das avaliações comparativas realizadas, considerando os resultados da auditoria e a autoavaliação da Unidade, observou-se que a SESAN apresenta, no geral, quanto ao sistema de controle interno administrativo, necessidades de implementações e melhorias que possam reduzir e/ou eliminar os riscos relacionados com as fragilidades registradas nos achados de auditoria e nas análises contidas neste Relatório.

2. 11 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões 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.

Brasília/DF, 06 de Junho de 2013.

Nome: ANTONIO FERNANDO FERREIRA LEITE

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MARIA DO SOCORRO POTIGUARA DE LIMA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ALEXANDRE MARTINS NOGUEIRA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Achados da Auditoria - nº 201306018

1 Segurança Alimentar e Nutricional

1.1 Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural

1.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Critérios de elaboração das amostras de transferências voluntárias analisadas.

Fato

No que se refere ao Acompanhamento Permanente dos Gastos do exercício de 2012 (Ordem de Serviço nº 201211633), foram realizados exames sob os atos e fatos de gestão ocorridos na SESAN, considerando como período de apuração 1.1 a 31.8.2012.



Os trabalhos foram realizados na sede da Unidade Gestora em Brasília, no período de 10/09/2012 a 05/10/2012, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, tendo como escopo as áreas, relativas à gestão de transferências, delimitadas para a Auditoria Anual de Contas de 2012, conforme consta da DN/TCU nº 124/2012:

- Seleção das propostas
- Editais de Chamamento Público e seus critérios
- Requisitos das Portarias Interministeriais MP/MF/CGU N°s 127/2008 e 507/2011
- Formalização legal dos convênios
- Atendimento aos artigos 11 e 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF
- Acompanhamento e fiscalização dos instrumentos de transferência
- Formalização das prestações de contas
- Instauração de Tomadas de Contas Especial - TCE

Sob a ótica das questões acima elencadas, conforme prioridades levantadas pela equipe de auditoria, a partir de extrações de dados nos Sistemas Corporativos SIAFI e SICONV, realizadas em 26/08/2012, foram elaboradas amostras para as Ações Governamentais do Programa 1049 – Acesso à Alimentação e, a partir do exercício de 2012, do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, conforme critérios a seguir elencados:

Amostras selecionadas

Dos 113 instrumentos de transferências firmados no exercício de 2011, por meio do SICONV, que totalizam o montante de R\$ 442.777.456,45 em recursos a serem repassados pelo MDS, com base na materialidade, criticidade e relevância, foi selecionada uma amostra de 6 (seis) convênios, que totalizam R\$ 175.270.872,84 de potenciais repasses, com representatividade de cerca de 40% do total firmado em 2011, conforme relação a seguir:

Amostra de convênios celebrados em 2011

SICON V	Convenente	Valor Repasse (R\$)	Ação
756535	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	7.299.805,70	11V1
755853	Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SEDES – Governo do Estado da Bahia	8.000.000,00	2798
756472	Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – Governo do Distrito Federal	4.092.511,50	2798
757960	Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária – Governo do Estado de Pernambuco	720.573,02	8458
757754	Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária – Governo do Estado de Pernambuco	140.192.242,00	8948
759540	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê - BA	14.965.740,62	8948
TOTAL (R\$):		175.270.872,84	-

Fonte: SICONV.

Com relação ao exercício de 2012, até a data de 26/08/2012, foram publicados 4 (quatro) convênios e 2 (dois) termos de parceria, sendo estes últimos firmados com a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC, que totalizam R\$



273.143.427,87 em potenciais repasses por parte do MDS. Com base principalmente na materialidade dos valores envolvidos, foi selecionada uma amostra contendo todos os convênios publicados em 2012 e um dos termos de parceria firmados com a AP1MC (representatividade de mais de 70%), a saber:

Amostra de convênios/termos de parceria celebrados em 2012

SICON V	Convenente	Valor Repasse (R\$)	Ação
769364	Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC	69.632.900,98	8948
769792	Governo do Estado do Paraíba	32.000.000,00	8948
769890	Secretaria de Agricultura do Estado de Alagoas	43.320.329,13	11V1
770317	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Piauí	49.683.217,91	11V1
770357	Governo do Estado do Acre	9.760.677,07	4963
TOTAL (R\$):		204.397.125,09	-

Fonte: SICONV.

De acordo com levantamentos realizados no Sistema SIAFI, verificou-se que, no exercício de 2012, foram aprovados 115 instrumentos, que totalizam R\$ 505.097.553,93 em recursos financeiros cujas prestações de contas foram aprovadas, conforme detalhamento a seguir: SIAFI - 82 convênios, valor aprovado R\$ 109.327.509,97; três termos de parceria, valor aprovado R\$ 112.486.126,50; SICONV - 28 convênios que totalizam R\$ 222.512.115,94 em aprovações, um termo de parceria no total de R\$ 60.054.386,90 e um contrato de repasse no valor de R\$ 717.414,62. Sendo assim, objetivando verificar a formalização das prestações de contas encaminhadas, bem como a metodologia utilizada pela Unidade para aprovação desses instrumentos de transferência, foram analisadas as prestações de contas dos seguintes instrumentos:

Amostra de convênios e termos de parceria aprovados em 2012

SICONV / SIAFI	Convenente	Valor Aprovado (R\$)	Ação
731922	Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC (Termo de Parceria)	60.054.386,90	11V1
707046	Prefeitura Municipal de Senador Pompeu/CE	145.500,00	2784
704005	Secretaria do Desenvolvimento Rural do Estado do Piauí	2.366.166,72	2798
704918	Governo do Estado do Amapá	250.000,00	8458
733999	Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT	249.857,50	8458
723056	Prefeitura Municipal de Canela/RS	100.000,00	4963
700549	Governo do Estado do Paraná	12.000.000,00	2798
592337	Governo do Estado do Rio Grande do Norte	35.153.960,06	2798
487419	Governo do Estado da Bahia (Leite)	19.066.746,89	2798
602278	Associação Programa Um Milhão de Cisternas – AP1MC (Termo de Parceria)	36.526.320,50	11V1
TOTAL(R\$):		165.912.938,57	-

Fonte: SIAFI / SICONV.



A amostra de prestações de contas aprovadas no exercício de 2012 foi selecionada com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, e deu ênfase nos convênios firmados no âmbito das Ações de cisternas (1ª e 2ª Água) e do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, que envolvem elevada soma de recursos. Entretanto, buscando ampliar a amostra inicial, também foram incluídos um convênio firmado pela extinta SAIP (cuja gestão dos convênios de inclusão produtiva foi absorvida pela SESAN) e dois outros convênios de Agricultura Urbana. A representatividade da amostra selecionada, que totaliza R\$ 165.912.938,57 em recursos financeiros aprovados, foi de 30% em relação ao total aprovado pela Unidade no exercício de 2012.

Ainda com base em extrações no Sistema SICONV, verificou-se que a Unidade detinha 60 instrumentos vencidos até 30/06/2012 na situação “A COMPROVAR”, que totalizavam R\$ 248.707.109,59 (sem considerar a UG 550013 – POPS/SESAN, que está fora do escopo da auditoria). Para avaliar a sistemática de acompanhamento, cobrança de prestações de contas, bem como de eventual formalização de termo aditivo que não foi informada tempestivamente no SICONV, foram solicitados à Unidade os seguintes processos:

Amostra de convênios e termos de parceria, vencidos até 30/06/2012 na situação “A COMPROVAR”

SICON V	Conveniente	Valor A Comprovar (R\$)	Ação
702197	Governo do Estado do Ceará	6.318.343,00	4963
703893	Fundação de Ação Comunitária - FAC / Governo do Estado da Paraíba	30.057.631,38	2798
706564	Prefeitura Municipal de Crateús/CE	1.137.838,00	11V1
751900	Prefeitura Municipal de Itajaí/SC	100.000,00	4963
750106	Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido – AP1MC (Termo de parceria)	32.046.191,32	8948
709284	Prefeitura Municipal de Buritis/MG	340.267,36	8458
736223	Prefeitura Municipal de Maracanaú/CE	2.314.575,00	2798
TOTAL(R\$):		72.314.846,06	-

Fonte: SICONV.

Essa amostra de convênios/termos de parceria vencidos em 30/06/2012, que se encontram na situação “A COMPROVAR”, também foi selecionada com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, e está pulverizada nas Ações priorizadas e que fazem parte do escopo desta auditoria, tendo uma representatividade de cerca de 30% dos recursos financeiros inscritos nessa conta.

Com o fito de aferir se a seleção de projetos de entidades privadas sem fins lucrativos está sendo executada com base em critérios objetivos, foram solicitados à Unidade os processos físicos autuados para os seguintes editais de chamamento público:

- Edital MDS/SESAN nº 02/2012, cujo objeto é concurso de projetos para seleção de entidade privada sem fins lucrativos visando à implementação de tecnologias sociais de acesso à água para a produção de alimentos no semiárido brasileiro (Programa



Cisternas); e

- Edital MDS/SESAN Nº 03/2012, cujo objeto é a seleção de propostas para a implantação de Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios dos Territórios da Cidadania.

Com relação à Tomada de Contas Especial – TCE, a Unidade encaminhou quadro contendo os processos de TCE que foram instaurados dentro do exercício de 2012. A partir desse quadro, foi selecionada uma amostra de processos no sentido de aferir se as TCE foram instauradas tempestivamente, conforme o prazo estipulado no § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56, de 05 de dezembro de 2007. Os resultados encontram-se consignados em item específico deste relatório.

Ainda no âmbito dos Programas 1049 – Acesso à Alimentação e 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, também foram solicitadas informações acerca das visitas técnicas *in loco* realizadas pela Unidade, no que se refere aos convênios firmados em exercícios anteriores no âmbito das Ações de Inclusão Produtiva, Agricultura Urbana e Periurbana, Restaurantes e Cozinhas Populares e Programa de Aquisição de Alimentos, objetivando a emissão de opinião sobre os relatórios elaborados pelas respectivas áreas técnicas responsáveis por essas Ações. Ao final, foram registradas informações acerca dessas visitas, no que se refere à função fiscalizadora da execução das transferências voluntárias por parte da Unidade, conforme registrado em item específico deste relatório.

Também foi solicitado à Unidade o processo relativo ao Convênio SICONV nº 702028 (Processo nº 71000.586632/2008-61), firmado com o Governo do Estado do Acre, cujo objeto é a Promoção da Inclusão Produtiva de famílias em situação de vulnerabilidade social dentro do Estado, a partir do qual foram desembolsados R\$ 13.071.313,00. Em relação ao referido convênio, foi analisado o processo de concessão de parcelamento do débito no valor de R\$ 10.317.985,89, que ocorreu sob o manto da Portaria MDS nº 82, de 17 de maio de 2012, publicada pela Secretaria-Executiva do Ministério.

Cabe ressaltar que a Unidade não apresentou restrições aos trabalhos da equipe de auditoria, tendo sido disponibilizado todos os processos da amostra, de maneira tempestiva.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Realização de estudos técnicos de demanda versus cobertura de cisternas da Primeira Água.

Fato

Em análise dos processos relativos aos convênios firmados no âmbito das Ações de Cisternas (1ª e 2ª Águas), oriundos da amostra de convênios celebrados em 2011 ou 2012 (SICONV nºs 756535, 757754, 759540, 769890, 770317, 769364 e 769792), verificou-se ausência de informações acerca da demanda e cobertura de cisternas, nas localidades a serem beneficiadas. A relação demanda versus cobertura de cisternas é uma informação estratégica para o acompanhamento das Ações, e que justifica não só a meta física pretendida em cada instrumento, mas o volume de recursos a ser transferido, que é estimado em função da meta física.



O plano de trabalho encaminhado por cada proponente não trouxe informações sobre a demanda (quantidade de potenciais beneficiários de cisternas) versus cobertura de cisternas (quantidade de cisternas já construídas) na localidade onde se pretendia construir as cisternas. Os pareceres técnicos analisados, que foram elaborados pela Coordenação-Geral de Acesso à Água, também não apresentaram levantamento prévio sobre o quantitativo de famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou em situação de insegurança alimentar e nutricional, dentro das localidades (estado ou município).

A ausência dessas informações nos autos, por parte tanto do conveniente quanto do concedente (SESAN), a princípio, demonstrou a inexistência de uma estratégia para fazer frente à meta de universalização de cisternas disposta no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PPA 2012-2015), o que seria uma fragilidade sob o ponto de vista dos controles de acompanhamento das Ações de Cisternas (1ª e 2ª Águas).

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria referente ao Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, a Unidade encaminhou o Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, contendo a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, com os seguintes esclarecimentos:

“O público alvo potencial da ação de segunda água é semelhante àquele beneficiário da cisterna de ‘primeira água’, qual seja: família de baixa renda, residente na zona rural e sem acesso à rede pública ou outra forma de acesso regular à água potável. Isso porque, via de regra, o que ocorre, em especial no semiárido, é uma escassez crônica de água, prejudicando o acesso à água tanto para consumo como para os demais usos domésticos e de produção. No início de 2011, após levantamento da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, chegou a um público alvo estimado de 750 mil famílias, excluídas aquelas que já haviam sido beneficiadas com cisternas até o ano de 2010. Ao longo dos últimos dez anos tem havido um grande esforço para dotar essas famílias de uma infraestrutura capaz de captar e armazenar água em quantidade e qualidade suficientes para o consumo humano, visando garantir a segurança alimentar e nutricional. O resultado é que até o ano de 2012 totalizam-se mais de 530 mil cisternas instaladas em domicílios de famílias rurais de baixa renda no semiárido. Apenas mais recentemente foi iniciada a implementação de tecnologias sociais capazes de armazenar água em quantidade suficiente para uma pequena produção de alimentos, tendo sido beneficiadas até o momento aproximadamente 24 mil famílias. Conforme se observa, apesar de o público alvo ser potencialmente o mesmo, ainda há um descompasso muito grande entre o número de beneficiários da cisterna de ‘primeira água’ (água para consumo) e os beneficiários da ‘segunda água’ (água para produção). Nesse sentido, o número de beneficiários da ‘segunda água’ ainda é significativamente menor do que aquele da primeira água, o que possibilita uma avaliação geral do público alvo da ação sem uma análise mais detalhada da demanda. Pelos dados dispostos na tabela abaixo, verifica-se que a cobertura da ação ainda está muito abaixo do potencial de beneficiários, conforme caracterização já apresentada.

UF	Famílias de baixa renda sem acesso à fonte de água potável*	Famílias atendidas com cisternas de placas – “primeira água”**	Famílias atendidas com tecnologias de “segunda água”*
Alagoas	49.207	26.048	1.058
Bahia	343.514	124.803	6.423



Ceará	269.735	123.777	3.963
Minas Gerais	63.956	20.887	1.761
Paraíba	106.309	61.073	2.146
Pernambuco	200.627	75.019	4.100
Piauí	76.396	45.357	2.189
Rio Grande do Norte	64.115	46.789	2.029
Sergipe	20.533	13.277	624
Total	1.194.392	538.523	24.293

*Demanda bruta por cisternas de placas, considerando que são famílias de baixa renda residentes na zona rural do semiárido e sem acesso à rede pública de abastecimento.

**Atendimento até 31/12/2012.

Neste sentido, o que se propõe, com o desenvolvimento paulatino da ação, é a elaboração de um estudo específico sobre a demanda da 2ª água, nos moldes do que foi produzido para a 1ª água em 2008”[I]. Por ora avalia-se que é possível atuar tendo em vista apenas o dimensionamento global da demanda potencial o que se estima ser bastante superior às metas e orçamento atualmente disponíveis para a ação. No contexto do Plano Brasil Sem Miséria, trabalha-se com a estimativa de atendimento entre 20% e 30% das famílias extremamente pobres da zona rural do semiárido, isto é, de um total de aproximadamente 710 mil domicílios/famílias em situação de extrema pobreza (3.004.238 de pessoas), só está previsto o atendimento de 130.000 famílias, conforme meta da ação disposta no plano Plurianual 2012-2015. Neste sentido, será buscada essa meta de 20% (sendo admitido até 30%) para cada município atendido pelo MDS.”

A Unidade também acrescentou o que segue:

"Com relação ao Convênio nº 006/2011, firmado com o Estado do Rio Grande do Sul, destaca-se que a ausência levantamento mais apurado da demanda decorre da própria ausência de estudo detalhado sobre a situação de acesso à água no meio rural desse Estado. No semiárido, por exemplo, existem avaliações mais precisas dessa situação, de forma que se constata que os rios geralmente são intermitentes; o subsolo é formado em 70% por rochas cristalinas, rasas, o que dificulta a formação de mananciais perenes e prejudica a potabilidade da água subterrânea, normalmente salinizada; os níveis de precipitação e escoamento superficial são pequenos se comparados ao restante do país; a eficiência hidrológica dos reservatórios é extremamente baixa, em função das altas taxas de evaporação; e poços perfurados no sedimento e no cristalino apresentando problemas de segurança, manutenção e operação. Diante disso, o público alvo da ação é constituído essencialmente pelas famílias sem acesso à rede pública de abastecimento. No Sul, e em especial no Rio Grande do Sul, apesar dos sucessivos períodos de estiagem que tem assolado a região nos últimos anos e, conseqüentemente, da identificação da cisterna como alternativa viável e sustentável, ainda não existem estudos mais conclusivos que determinem ou estimem com segurança o público alvo da ação. Com isso, a meta proposta parte de levantamento em campo realizado por técnicos do estado, subsidiado por dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que apontava inicialmente famílias de baixa renda sem acesso à fontes adequadas, em quantidade e qualidade suficientes, de água potável.

Diante disso, a expectativa é que, tendo em vista a iminente expansão da ação para outros estados da região, seja realizado estudo visando uma estimativa mais precisa do público alvo, nos termos do estudo realizado por este MDS para estimar a demanda no semiárido brasileiro.”



Em sua resposta, a Unidade esclareceu que utiliza dados extraídos do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CADÚNICO para levantar a demanda bruta por cisternas de placas (1ª Água), no semiárido brasileiro, por meio da seleção das famílias de baixa renda residentes na zona rural.

O resultado desse levantamento, realizado no início de 2011, permitiu a elaboração de estimativa, segmentada por Estado, de potenciais beneficiários da Primeira Água, evidenciando que a área técnica, de fato, detém insumos/parâmetros que permitem verificar se a quantidade de beneficiários nas propostas de convênios atende à demanda de cada estado e se encontra adequada em relação à demanda e cobertura atuais.

Sendo assim, a realização dos levantamentos periódicos contendo uma análise “Demanda versus Cobertura” pode ser apontada como mais uma boa prática exercida pela Coordenação-Geral de Acesso à Água da SESAN, em relação à Ação de Cisternas (1ª Água), uma vez que contribui com a estratégia da Unidade para fazer frente ao cumprimento, até 2015, da meta de universalização de cisternas para todo o semiárido brasileiro (PPA 2012-2015).

Saliente-se que essa estratégia permite dividir esforços entre os diversos parceiros dessa Ação (estados, municípios, APIMC e demais ministérios envolvidos na construção de cisternas), evita a transferência de recursos financeiros além do necessário (cumprimento à Lei 10.180/2001) e é crucial para a determinação dos rumos dessas Ações de Governo.

Para fins de conferir maior transparência a esta boa prática, nos convênios e termos de parceria, doravante celebrados no âmbito da Ação de Cisternas (1ª Água), foi sugerido que a Unidade inserisse algum tipo de informação a respeito da estratégia adotada, nas notas técnicas de aprovação das propostas, que são analisadas pela Coordenação-Geral de Acesso à Água.

Em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, a Unidade encaminhou o Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, anexando a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, confirmando que a informação sobre levantamentos “demanda versus cobertura” de cisternas será incluída nas notas técnicas emitidas para aprovação das propostas de convênios e outros instrumentos congêneres, no âmbito da Ação 11V1 (Primeira Água). A Unidade também informou que foi autuado processo (Nº 71000.031383/2013-39) contendo o estudo sobre a territorialização da Primeira Água, levando-se em consideração todos os parceiros dessa Ação.

Há que se mencionar que tal levantamento realizado em 2011 abrangeu somente os Estados do Semiárido brasileiro, o que fragilizou a análise de demanda e cobertura no caso da proposta de convênio do Estado do Rio Grande do Sul (Convênio SICONV 756535). A Unidade, contudo, informou que as cisternas construídas nessa região foram uma exceção, e dessa forma, ainda é prematuro estender essa estratégia para outras regiões brasileiras.

Com relação à Segunda Água, a Unidade informou (em entrevistas e reuniões) que ainda é prematuro se falar em estudo a respeito da demanda versus cobertura, uma vez que a Ação é recente e em virtude da identificação de potenciais beneficiários ser mais simplificada, pois utiliza a base de dados de beneficiários da Ação de Cisternas (1ª Água).



1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Análise do nível de padronização das capacitações de Cisternas.

Fato

Nos convênios firmados em 2011 e 2012, conforme amostra selecionada pela equipe de auditoria, a partir de análise dos projetos formulados pelos proponentes, no âmbito das Ações de Cisternas 1ª e 2ª Águas (11V1 e 8948), a equipe de auditoria elaborou um comparativo entre as propostas de capacitação de famílias beneficiárias, considerando os seguintes parâmetros:

- carga horária da capacitação;
- número de famílias por capacitação (que impacta no número de turmas);
- detalhamento dos insumos (elementos de despesa) da capacitação;
- custo unitário da capacitação por família;
- custo total da capacitação em relação à etapa principal (construção de cisternas);
- demonstração da compatibilidade dos custos.

Assim, considerando tais variáveis, a análise da documentação constante dos autos dos processos analisados (termo de referência, projeto técnico e/ou plano de trabalho) trouxe os seguintes resultados:

Ação 11V1 – Acesso à Água para Consumo Humano

- a) Processo nº 71000.022924/2012-57 – SICONV nº 770317 – Convenente: Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/PI – Objeto: construção de cisternas (1ª Água):** para as capacitações a serem realizadas pelo convenente, o projeto proposto utilizou como preço de referência o valor do custo aluno/hora médio de R\$ 3,55. Na memória de cálculo acostada à folha 63 dos autos, verifica-se que foi proposto para a capacitação de Gerenciamento de Recursos Hídricos - GRH o custo total de R\$ 1.988,50 por turma, sendo 35 participantes por turma e carga horária mínima de 16 horas, conforme consta no Termo de Referência (fls. 41/59). Assim, o custo total da capacitação foi orçado em R\$ 467.297,50, para 235 capacitações, sendo que o custo unitário de cada capacitação cobriria as seguintes despesas: alimentação, impressão do material didático e hora-aula do instrutor;
- b) Processo nº 71000.068291/2011-42 - SICONV nº 756535 – Convenente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1ª água):** para todas as capacitações (beneficiários, pedreiros e agentes de saúde), o projeto proposto utilizou como preço de referência o valor do custo aluno/hora médio de R\$ 4,62, observado pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, conforme Resolução Nº 666, de 26 de maio de 2011, publicada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Com relação à capacitação de beneficiários, consta do plano de trabalho a seguinte relação de insumos:

Capacitação de beneficiários (em GRH)



Discriminação	Custo (R\$)	Alunos	Custo por unidade (R\$)	Custo total (R\$)
Hora-aula / beneficiário	4,62	3391	73,92	250.662,72
			Custo Total (R\$):	250.662,72

Quantidade de alunos por turma:	20 alunos
Carga horária:	16 horas
Custo unitário de uma oficina: (4,62 x 20 alunos x 16 hs)	1.478,40
Número de oficinas:	aprox. 170 (3391 / 20 = 169,55)
Custo total (R\$): (R\$ 1.478,40 x 170 capacitações)	250.662,72

A Resolução Nº 666 não faz menção aos insumos (elementos de despesa) que serviram de base para a formação do custo unitário de R\$ 4,62, entretanto, segundo o plano de trabalho (fl. 16 dos autos), seriam cobertas despesas com os seguintes insumos: hora-aula do instrutor, alimentação, transporte, kit escolar e material didático. Apesar disso, o plano de trabalho não contém informação sobre o custo individual de cada um desses elementos de despesa, o que dificulta a verificação da compatibilidade dos custos da proposta. O custo unitário por família ficou em torno de R\$ 73,92 (R\$ 1.478,40/20 famílias) e o projeto foi aprovado pela área técnica, que não diligenciou acerca da falta do detalhamento dos elementos de despesa das capacitações.

Ação 8948 – Acesso à Água para a Produção de Alimentos

- c) **Processo nº 71000.069285/2011-11 - SICONV nº 757754 - Convenente: Governo do Estado do Pernambuco (2ª água):** para a capacitação de famílias a serem beneficiadas, o plano de trabalho trouxe a seguinte relação de insumos (composição dos custos):

Capacitação de beneficiários (25 alunos p/ oficina)

Insumos	Custo unitário (R\$)	Quant.	Total do Insumo (R\$)
Alimentação (café da manhã)	4,90	78	382,20
Alimentação (almoço e jantar)	8,30	156	1.294,80
Deslocamento	41,00	25	1.025,00
Material para Irrigação	120,00	25	3.000,00
Instrutor	504,00	1	504,00
Custo unitário de uma capacitação (R\$):			6.206,00

Fonte: Plano de trabalho / Termo de Referência (SICONV).



Seriam mobilizados recursos financeiros na ordem de R\$ 3.866.338,00 para as capacitações de beneficiários sobre a temática de “Manejo de Sistemas Simplificados de Água para Produção”. Tem-se que o custo unitário por família ficou em torno de R\$ 248,16 (R\$ 3.866.338,00 / 15.580), uma vez que seriam beneficiadas 15.580 famílias, com recursos de contrapartida. Considerando que cada oficina teria a duração de 24 horas (carga horária), a hora-aula do instrutor ficou orçada em R\$ 21,00 h/a (R\$ 504,00 / 24hs).

- d) Processo nº 71000.000500/2012-31 - SICONV nº 769792 – Convenente: Governo do Estado da Paraíba (2ª água):** para capacitar as 8.600 famílias que seriam beneficiadas, de acordo com o plano de trabalho inserido no SICONV (Item 6 - Meta 2 Etapas 1,2 e 3; e Item 7.3.2), seriam gastos, com a capacitação em Gestão da Água para Produção de Alimentos – GAPA, o total de R\$ 926.220,00, o que remete a um custo unitário (por família) em torno de R\$ 107,70 (R\$ 926.220,00 / 8.600 famílias). A proposta apresentada não detalha, no entanto, os insumos (elementos de despesa) da capacitação de famílias beneficiárias, e também não trouxe elementos importantes, tais como a carga-horária de cada capacitação, número de beneficiários por turma, a quantidade de turmas, bem como o custo da hora-aula do instrutor. Por meio do Ofício nº 60/2011-DEFEP/SESAN/MDS (fls. 131/132), de 11.7.2012, a Unidade diligenciou o convenente no sentido de encaminhar documentação complementar acerca dessas capacitações, contudo, a referida diligência, até o final dos trabalhos de auditoria de acompanhamento, ainda não havia sido atendida. Em que pese a ausência de informações mais detalhadas sobre as capacitações, o projeto proposto foi aprovado pela área técnica, tendo sido emitido parecer favorável sobre a compatibilidade dos custos apresentados por meio da Nota Técnica nº 80/2012-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 4.6.2012 (fls. 73 a 81).

Nas propostas de 1ª e 2ª Águas, foram verificadas algumas fragilidades pontuais, tais como: ausência de informações sobre a configuração da capacitação (carga horária, número de capacitações, número de alunos por turma, perfil técnico do instrutor, etc.); e falta de detalhamento dos custos de cada elemento de despesa (formação do preço de custo da capacitação), o que dificulta a verificação, pelo concedente, da compatibilidade dos custos com os preços de mercado.

Essas fragilidades afetam diretamente o acompanhamento, físico e financeiro, das capacitações realizadas por intermédio das transferências voluntárias firmadas no âmbito das Ações de 1ª e 2ª Águas, cujo acompanhamento fica a cargo da Coordenação-Geral de Acesso à Água. Por sua vez, um frágil acompanhamento tem reflexo direto na avaliação dos resultados esperados, dos objetivos e do alcance dessas duas ações.

Verificou-se que cada proposta pode trazer uma relação diferente de insumos (relação de despesas) a serem cobertos: por exemplo, algumas propostas preveem a cobertura de hospedagem e locomoção, enquanto outras incluem o café-da-manhã e outras o almoço, ou seja, não há um padrão nesse sentido. Além disso, também não há um formato padrão de apresentação dos custos da capacitação (forma de apresentação em termos de documentação), de maneira que cada proposta optou por trazer alguma singularidade.

As despesas com alimentação encontram-se sem o detalhamento a que se referem e as despesas com deslocamento não especifica o meio de transporte a ser utilizado, o que prejudica uma avaliação dos custos de forma mais acurada. Esta situação foi observada no SICONV nº 769890, celebrado com a Secretaria de Estado da Agricultura e do



Desenvolvimento Agrário – SEAGRI, tendo por objeto a construção de cisternas - 2ª água.

A demonstração da compatibilidade dos custos propostos é feita com base em pesquisas de preço encaminhadas pelos próprios convenentes. Entretanto, esse método não atende, de forma plena, o que dispõe o § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001 (tratado em item específico deste relatório), uma vez que a Coordenação-Geral de Acesso à Água não detém outros preços de referência, obtidos por meios próprios, tal qual se procede com a verificação dos custos para a etapa de construção das cisternas (SINAPI).

Em adição, na dificuldade de se obter, por meio de pesquisa própria, um preço de referência, conforme relatou a área técnica da SESAN, realizam-se comparações entre os custos das propostas apresentadas, inclusive, em outros exercícios, de maneira a verificar uma aproximação entre os valores orçados. Contudo, tal metodologia também tem suas fragilidades, uma vez que os custos das capacitações são regionalizados, podem estar defasados (se provenientes de transferências firmadas em outros exercícios) e são bastante diferentes, senão vejamos:

Comparativo entre os custos unitários das oficinas de beneficiários

Convênio / Conveniente	Ação	Custo unitário por família (R\$)
756535 – Governo do Estado do Rio Grande do Sul	11V1 (1ª água)	73,92
770317 – EMATER/PI e Governo do Estado/PI	11V1 (1ª água)	56,81
757754 – Governo do Estado do Pernambuco	8458 (2ª água)	248,16
769792 – Governo do Estado da Paraíba	8458 (2ª água)	107,70

Fonte: processos analisados / SICONV.

Com relação à padronização do objeto, por meio de consultas ao Sítio Eletrônico do Ministério (www.mds.gov.br), verifica-se que tanto a Primeira Água quanto a Segunda Água possuem uma identidade visual no que se refere à editoração das cartilhas com o material didático, logomarca do Governo Federal, placas de identificação, etc. No sítio eletrônico, inclusive, podem ser encontrados manuais contendo todas as informações necessárias aos convenentes do Programa de Cisternas, no sentido de que a execução da Ação se dê de maneira padronizada.

A Unidade também elaborou uma cartilha padrão com o conteúdo didático da capacitação de Gerenciamento de Recursos Hídricos – GRH ministrado às famílias da Primeira Água, material que é utilizado por todos os proponentes, que arca apenas com os custos de impressão (contrapartida). Entretanto, ainda não consta elaboração de uma cartilha padrão para os cursos de GAPA ministradas às famílias de beneficiários da Segunda Água.

Sobre as fragilidades detectadas, a Unidade foi questionada por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria. A SESAN, por sua vez, encaminhou o Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, contendo a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, com os seguintes esclarecimentos:

“As capacitações previstas nos projetos de primeira e de segunda água obedecem a um



padrão em termos de conteúdo programático e de metodologia de execução, mas possuem custos que variam conforme o parceiro executor das ações. Esses parceiros possuem autonomia para definir a composição dos custos e para incluir outras capacitações que julguem necessárias para a tecnologia proposta, devendo ser adaptadas às características regionais. Disso resultam diferenças na estrutura dos cursos e, conseqüentemente, no custo do componente de capacitações. Diante disso, a perspectiva desta área técnica é disponibilizar, ainda no início de 2013, instrumento que normatize a operacionalização do Programa Cisternas, englobando as duas ações orçamentárias, de forma que torne possível a padronização de seus principais componentes e dos custos, incluindo o detalhamento do conteúdo programático, da carga horária, do nº de turmas ofertadas e do nº de participantes por turma considerados necessários e suficientes, além de parâmetros para despesas admissíveis, tais como para a contratação de instrutores, a alimentação e o deslocamento dos participantes.”

Por definição, segundo o inc. XI do § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170/2007, a padronização consiste no estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto definido pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo. Além disso, a padronização dos objetos mais frequentes é de responsabilidade do MDS, conforme dispõe o art. 14 do Decreto 6.170/2007.

Com relação à Ação de Cisternas (2ª Água), foi sugerido que a Unidade trabalhasse na padronização do material didático das capacitações de beneficiários (Gestão da Água para Produção de Alimentos – GAPA). Para ambas as Ações 11V1 e 8948, recomendou-se que a SESAN estabeleça parâmetros relativos ao número de alunos por turma e a carga horária, mínima e máxima, das capacitações, em consonância com o objeto e os custos orçados.

Também foi sugerido que a Unidade avaliasse o custo/benefício obtido com a padronização dos custos das capacitações de cisternas (principalmente, das famílias beneficiárias), tanto da 1ª quanto da 2ª Águas, por meio do estabelecimento de preços mínimo, máximo e/ou médio para os insumos e/ou elementos de despesa, tais como hospedagem, deslocamento, alimentação, hora-aula do instrutor e impressão do material didático, etc. Em adição, de maneira a facilitar a análise destes custos, também foi sugerido que a SESAN definisse um formato padrão de planilha de custo das capacitações, evitando que cada proponente apresente seus custos usando modelos de planilhas distintos.

No Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, que tem como anexo a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, a Unidade acrescentou o seguinte: “*Segue, em anexo, exemplos de materiais utilizados nas ações de capacitação referente às Ações de Construção de Cisternas para Armazenamento de Água (1ª Água – 11V1) e para a Produção de Alimentos para o Autoconsumo (2ª Água – 8948), bem como um exemplo de Termo de Referência que aborda requisitos que as capacitações devem seguir (fls. 15 e 16). Esta Secretaria, em conjunto com a área técnica verificará a viabilidade de edição de uma Portaria com a padronização de alguns custos, com valores máximos de referência.*”

Ressalte-se que os mecanismos sugeridos pela CGU têm o condão de conferir maior segurança ao processo de análise dos custos das capacitações e, posteriormente, o acompanhamento e a avaliação do atendimento ao objetivo de cada instrumento, por parte da área técnica, inclusive, no que tange ao atendimento pleno do § 1º do art. 35 da



Lei nº 10.180/2001. Dessa forma, não basta que a padronização do objeto se dê apenas no âmbito de uma transferência, mas sim, que sejam praticados parâmetros (de capacitação) idênticos nas demais transferências firmadas.

1.2 Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar

1.2.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Aprovação de Plano de Trabalho com deficiências relativas à justificativa da proposta e aferição do alcance do objetivo pretendido com a avença; falta de detalhamento dos beneficiários intermediários (agricultores produtores) e dos beneficiários finais (entidades sócio-assistenciais, famílias, creches, escolas, etc.).

Fato

Trata o exame dos convênios SICONV nº 755853 (celebrado com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza, tendo como intervenientes o Governo do Estado da Bahia e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola), e SICONV nº 756472, (firmado com a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA e tendo como intervenientes o Governo do Distrito Federal e a EMATER/DF), objetivando apoio ao desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional da população carente, nas respectivas localidades.

Em análise aos documentos referentes aos ajustes referenciados, verificaram-se as seguintes situações:

- a) A justificativa inserida no Plano de Trabalho apresentada pelo conveniente inclui números de beneficiários (produtores e consumidores) para os quais não há evidenciação de estudos realizados, constituindo-se em mera expectativa de atendimento;
- b) O Plano de Trabalho não oferece condições claras para que a UJ possa aferir o alcance do objetivo pretendido com a avença, considerando que não há identificação prévia do público beneficiado, sejam os agricultores produtores, que ofertarão os produtos, ou entidades sócio-assistenciais, famílias, escolas, creches, que receberão as doações;
- c) As metas do Plano de Trabalho não estão claramente estabelecidas. Exemplo: SICONV nº 755853 - a meta 2.2 - Ampliar o acesso de agricultores familiares fornecedores de alimentos para o PAA – não se encontra explicitada a forma de implementação da meta, o mesmo ocorrendo em relação à meta 2.5 - Prestar assistência técnica aos produtores inscritos no Programa. O Termo de Referência, parte integrante do respectivo Plano de Trabalho, também não se mostra elucidativo para a questão apontada.
- d) Não há detalhamento de cálculo para a quantificação dos agricultores a serem beneficiados e das famílias que receberão as doações. Considerando que os termos celebrados abrangem o cadastramento de produtores fornecedores e de beneficiários dos alimentos, os números apresentados nos Planos de Trabalho aprovados são propostas, estimativas de atendimento.



- e) Não há opinião a respeito dos itens de alimentos a serem adquiridos quanto à certificação de que atendem à demanda de suplementação alimentar dos consumidores do Programa nas respectivas localidades.
- f) Falta de especificação dos produtos e respectivas quantidades a serem adquiridas com recursos do termo celebrado, situação identificada no SICONV 756472, no Plano de Trabalho ou Termo de Referência, os quais mencionam apenas o total de alimentos a serem adquiridos.
- g) Alteração do alcance do convênio com a inclusão de atendimento na distribuição de alimentos para as entidades sócio-assistenciais, localizadas na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, sem que essa inclusão implique alteração dos quantitativos de produtores e famílias atendidas. Também não há informações acerca de quantidade de entidades que foram acrescidas (SICONV 756472).
- h) Não há informações acerca da compatibilidade dos preços a serem pagos nos alimentos adquiridos com os praticados pela CONAB. Inexiste evidenciação dessa compatibilidade nos documentos acostados aos autos.
- i) Alteração quantitativa e qualitativa dos equipamentos e material permanente indicado no Termo de Referência, sem que fosse apresentado novo documento completo em substituição. (SICONV 756472).

As situações acima mencionadas dificultam a visualização do que se pretende realizar e o alcance da política pública com a implementação das ações, restando falha na análise e aprovação dos pleitos.

Causa

O Setor Técnico da SESAN deixou de realizar uma avaliação abrangente das propostas de convênios apresentadas pelos entes, com o objetivo de certificar-se da existência de elementos suficientes que permitissem, ao final da avença, opinar com certo grau de confiabilidade acerca dos resultados alcançados.

Segundo o inciso VI do art. 27 do Anexo VI do Regimento Interno (Portaria MDS nº 120, de 12 de junho de 2012), incumbe ao Diretor do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar implementar e supervisionar a execução do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no que se refere ao atendimento às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e ao fomento da inclusão socioeconômica dos agricultores familiares; e ainda, no inciso I do art. 55 encontra-se estabelecida, de forma geral, aos Diretores de cada área, a incumbência de "planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades técnicas e de gestão das respectivas unidades".

Dessa forma, considerando tais competências regimentais, o Diretor do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar pode ser apontado como potencial responsável pelas fragilidades indicadas, sobretudo, por sua responsabilidade direta na aprovação técnica dos projetos propostos.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade apresentou as seguintes justificativas, por meio do Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, contendo a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012:

“No que se refere ao exame do convênio SICONV Nº 755853, celebrado com a Secretaria Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza, tendo como intervenientes o



Governo do Estado da Bahia e Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola, consta que o Conveniente solicitou a denúncia do Convênio 001/2011-SESAN, manifestado por meio do Ofício nº 469/12/Gab./SEDES, datado em 11 de julho de 2012, (anexo) acostado às fls. 251/252, do Processo 71000.044442/2011-77. O pedido de denúncia se deu em razão do interesse em operacionalizar o Programa, por meio do Novo Modelo de Operação do PAA, haja vista o Termo de Convênio ora formalizado com este Ministério não havia a época iniciado as operações de aquisição de alimentos, ou seja, o recurso repassado por este MDS ainda não fora aplicado, sendo o recurso devolvido à Concedente, na forma da cláusula décima segunda do Termo de Convênio celebrado com esta Secretaria, conforme demonstra a cópia do comprovante de pagamento da GRU, (anexo Doc. 01). A área técnica informou que o Termo de Encerramento que tem por objeto a denúncia do Convênio nº 001/2011-SESAN pela Conveniente encontra-se na Secretaria Executiva deste Ministério para assinatura da Ministra.

Quanto ao questionamento sobre a população beneficiária do Programa, segue abaixo orientações do Manual de Operacionalização do PAA Estadual – Ano 2008 com relação a quem são os beneficiários consumidores e o processo de seleção desses. Além das orientações do Manual, que devem ser seguidas por todos os parceiros, as quais visam de fato priorizar o público mais carente para receber os alimentos, por meio dos relatórios trimestrais é feito o acompanhamento das doações às entidades e a Área Técnica está atenta para a quantidade de pessoas atendidas frente aos quilos de alimentos adquiridos. Entretanto, é preciso deixar claro que, como exposto no Manual de Operacionalização, 2008, (anexo), a doação dos alimentos visa complementar as refeições oferecidas pelas entidades e não atendê-las em 100% das refeições oferecidas. Informo que o referido Manual está sendo atualizado, de acordo com o a nova Lei nº 12.512, de 14 de novembro de 2011, e o Decreto Nº 7.775, de 04 de julho de 2012.

Quanto à situação descrita como falta de especificação dos produtos e quantidades a serem adquiridas com os recursos do convênio, esclareço que o Programa de Aquisição de Alimentos, adquire mais de 300 variedades de produtos, sendo que todas elas são apontadas nos Relatórios Trimestrais encaminhados pelos gestores, informando os itens adquiridos, quantidades e valores, porém no SICONV não há campo específico para elencar todos os produtos. Podendo esta informação ser encontrada na base de dados do PAA DATA, por meio do Link: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura. Ainda cabe ressaltar que o Distrito Federal, por força da RIDE, atua também no Entorno. Considera-se que não houve alteração uma vez que a proposta do Conveniente é atender as Entidades cadastradas na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda - SEDEST, visto que todas as entidades atendidas constam no cadastro da SEDEST e devido à grande oferta de produtos adquiridos pelo Programa, a inclusão das entidades localizadas na RIDE não gera impacto no atendimento às entidades já cadastradas.

Quanto à compatibilidade dos preços dos alimentos adquiridos, informo que os convenientes seguem as orientações da Resolução nº 39, de 26 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os preços de referência para a aquisição dos produtos da agricultura familiar sob as modalidades Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos.

E finalmente, quanto à alteração quantitativa e qualitativa dos equipamentos e material de permanente indicado no Termo de Referência, sem que fosse apresentado novo documento completo em substituição, a Área Técnica informa que o referido convênio passou por inúmeras mudanças em sua equipe gestora, fazendo com que o Termo de Referência inicial fosse reavaliado, e sofresse algumas alterações necessárias para melhor atender ao objetivo do programa.



Atualmente há uma nova proposta de Termo de Referência aprovada pela Área Técnica que será encaminhada a CONJUR para avaliação, caso haja aprovação da referida Proposta, o Conveniente deverá providenciar o ajuste do Termo de Referência na aba “Plano de Aplicação Detalhada” no SICONV, para posterior avaliação e aprovação da Área Técnica. Diante do apresentado, verifica-se que apesar dos aspectos apontados pela Douta Equipe de Auditoria, o objetivo do Programa vem sendo cumprido de forma que pessoas em situação de insegurança alimentar possam ter acesso aos alimentos melhorando com isso a qualidade de vida. A par disso, a cadeia produtiva da agricultura familiar também está sendo fortalecida.

Pontua-se que este Ministério está adotando para novas parcerias o modelo de Termo de Adesão pactuado via sistema (SISPAA), no qual constam campos específicos para as principais informações que foram suscitadas por esta Auditoria, como planejamento detalhando a relação de beneficiários fornecedores e consumidores, bem como a relação e quantidade de produtos a serem adquiridos pelo Programa, de forma a melhorar nossos controles. Além disso, haverá batimento automático dos fornecedores com o Banco de Dados de DAP do MDA (via webservice), de maneira a evitar que agricultores não elegíveis ao Programa tenham acesso ao mesmo.”

Acrescentou, por meio da Nota Técnica nº 11/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 30.04.2013, encaminhada pelo Ofício nº 731/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, que a seleção dos beneficiários consumidores é realizada priorizando indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição e, em condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA, pela rede pública e filantrópica de ensino. A seleção das entidades socioassistenciais beneficiárias das doações é realizada pelas Secretarias de Assistência Social e aprovada pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e correlatos.

Quanto aos beneficiários produtores, a SESAN informou que vem atuando com um novo modelo de gestão do PAA, por Termo de Adesão, e a seleção destes beneficiários tem por obrigatoriedade priorizar o atendimento aos agricultores em situação de extrema pobreza e selecionar uma porcentagem de mulheres agricultoras. A utilização do Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPAA, por meio do qual a legitimidade das Declarações de Aptidão ao Pronaf é realizada pelo cruzamento dos dados dos beneficiários com os dados cadastrados no Ministério do Desenvolvimento Agrário, vem agregar mais uma ferramenta de controle na gestão do Programa.

O SISPAA, segundo a Unidade, possui campos específicos para o planejamento, detalhando a relação de beneficiários fornecedores e consumidores, bem como a relação e quantidade de produtos a serem adquiridos, principais questionamentos efetuados pela equipe de auditoria.

Análise do Controle Interno

A informação apresentada quanto ao cancelamento do convênio pelo Governo do Estado da Bahia já havia sido observada pela equipe de auditoria por ocasião dos exames. Contudo, o procedimento administrativo ainda não estava concluído. Abstendo-se dessa informação, há que se considerar que o convênio fora celebrado e os recursos repassados ao Estado com as fragilidades identificadas nos exames auditoriais.

Questionou-se sobre a falta de evidenciação de estudos realizados para o estabelecimento do número de beneficiários (produtores e consumidores) a serem alcançados na avença. A SESAN informa que o Manual de Operacionalização do PAA Estadual - 2008 orienta quem são os beneficiários consumidores e o processo de seleção



desses. Em análise ao conteúdo do referido Manual há a conceituação, no seu item 4, dos beneficiários consumidores – pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas por programas sociais, instituições governamentais ou não governamentais integrantes da rede sócio-assistencial que forneçam refeições; e dos beneficiários produtores – agricultores familiares participantes, enquadrados nos grupos A, B, A/C e agricultor familiar do PRONAF, organizados, preferencialmente, em cooperativas e associações – inclusive agroextrativistas, indígenas, quilombolas, famílias atingidas por barragens, pescadores artesanais, aquicultores familiares, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra acampados, ribeirinhos e demais comunidades e povos tradicionais – que apresentem a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou a Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos (DAPAA), para trabalhadores rurais sem terra acampados, reconhecidos pelo INCRA. Já o processo de seleção deve ser subsidiado por critérios técnicos, transparente, participativo, suprapartidário e com foco nos objetivos de promover a segurança alimentar e nutricional, a realização do direito humano à alimentação adequada e o fortalecimento da agricultura familiar. Constam ainda do Manual de Operacionalização do PAA, as obrigações e responsabilidades dos entes envolvidos no Programa.

Destaca-se a responsabilidade atribuída ao Estado de garantir que a seleção e o cadastramento dos agricultores familiares atendam aos critérios definidos pelo MDS. Já a responsabilidade de proceder à seleção e ao cadastramento das entidades beneficiárias para doação de alimentos está a cargo das Secretarias Municipais de Assistência Social, com aprovação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar ou conselhos correlatos.

Entende-se que, apesar de constar do Manual a definição dos beneficiários, critérios de seleção dos produtores e das entidades responsáveis pela distribuição dos alimentos à população carente e cadastramento desses beneficiários, e as responsabilidades dos entes estaduais e municipais no Programa, é de responsabilidade do órgão repassador dos recursos e formulador da política pública de assistência social assegurar que os recursos disponíveis atendam a propostas estruturadas, que comprovadamente se enquadrem nos requisitos do PAA.

A Unidade informa que *“apesar dos aspectos apontados pela Douta Equipe de Auditoria, o objetivo do Programa vem sendo cumprido de forma que pessoas em situação de insegurança alimentar possam ter acesso aos alimentos melhorando com isso a qualidade de vida.”* Contudo, a documentação, ou falta desta, acostada ao processo não se mostra conclusiva acerca de procedimentos de controles adotados pela área técnica para certificar-se dessa assertiva.

A Unidade, em nova manifestação, informa que reformulou o modelo de gestão, adotando o Termo de Adesão como instrumento de descentralização dos recursos. Ademais, inovou os controles com a utilização do Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPA, o qual traz o detalhamento dos beneficiários produtores e consumidores; fornece cruzamentos dos dados dos beneficiários produtores com os dados cadastrados no Ministério de Desenvolvimento Agrário, dos produtores portadores de DAP, situações evidenciadas nos questionamentos da equipe de auditoria. Do exposto, considerando a existência de um passivo de transferências efetuadas por meio do modelo anterior, convém a SESAN adotar sistemática de análise criteriosa das prestações que ainda serão apresentadas, de modo que possa opinar com certo grau de confiabilidade acerca dos resultados alcançados.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à avaliação abrangente das propostas de convênios, termos



de parceria ou contratos de repasse, apresentadas pelos entes estaduais, municipais ou organizações não governamentais, certificando-se da existência de elementos suficientes que permitam, ao final da avença, opinar com certo grau de confiabilidade acerca dos resultados alcançados.

1.2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no processo de aprovação das prestações de contas do Convênio SIAFI nº 487419.

Fato

Trata do exame do Convênio SIAFI nº 487419 (nº Original 018/2003), que tem por objeto a implantação do Programa de Incentivo à Produção e Consumo de Leite no Estado da Bahia.

Das análises efetuadas na documentação acostada aos autos do Processo nº 00070.004492/2003-30, verificam-se fragilidades nos procedimentos adotados pela SESAN na aprovação da prestação de contas apresentada pelo convenente, a saber:

- a) Não há informações quanto à distribuição do leite adquirido – quem são os beneficiários finais (escolas, creches, entidades sócio-assistenciais, etc). Nas prestações de contas parciais e na prestação de contas final apresentadas existem listagens de fornecedores de leite – pessoa física e de laticínios e respectivos valores pagos, mas não há listagens que identificam os beneficiários finais.
- b) Inexiste consolidação, por fornecedor, para averiguar o cumprimento do limite semestral de pagamento estabelecido nos normativos do PAA.
- c) Considerando que não existe uma listagem das entidades sócio-assistenciais, escolas, creches, etc., que foram beneficiadas com o leite adquirido por meio do convênio, é temerária a afirmativa de atendimento da meta de 100.000 crianças de 2 a 7 anos e de 111 municípios. A aprovação pela Área Técnica quanto ao cumprimento da execução física toma por base um comparativo entre as informações apresentadas pelo convenente no Relatório de Execução Físico-Financeira e as metas estabelecidas no Plano de Trabalho.
- d) Quanto à execução financeira, a análise também se mostra fragilizada considerando que não existe extrato bancário detalhado da conta específica em nome da Empresa EBAL, executora do convênio, de movimentação dos recursos transferidos pelo Governo da Bahia, de forma a confrontar com a listagem de pagamento a fornecedores apresentada pelo convenente.
- e) A Relação de Pagamentos aos fornecedores apresentada pelo convenente para a execução dos meses de mar/2003 a fev/2006 (constante de arquivos em meio magnéticos – CDs) consigna o nome, CPF ou CNPJ do fornecedor e valor pago. No entanto, não informa o quantitativo de leite fornecido individualmente, por fornecedor, o que dificulta aferir se o montante pago está condizente com o quantitativo de produto oferecido.



f) A Portaria de prorrogação de ofício da vigência do convênio se deu após expirado o prazo anterior. O 4º Termo Aditivo prorrogou a vigência do convênio até 30.09.2005, e a Portaria S/N, foi publicada no DOU em 14.10.2005.

g) Até a 5ª parcela liberada, não se encontram juntados ao processo ofícios de comunicação à Assembléia Legislativa acerca da liberação de recursos do convênio, para acompanhamento.

h) O Plano de Trabalho ajustado referente ao 5º TA não está assinado pelo concedente e somente consta assinatura do interveniente; não está datado.

i) Não há informação acerca dos respectivos procedimentos licitatórios para a contratação dos laticínios ou dispensa de licitação devidamente justificada.

j) Os extratos bancários da conta específica da Empresa EBAL não identificam pagamentos individualizados por agricultor/ produtor ou laticínios, dificultando a verificação de conciliação bancária das saídas com a respectiva relação de pagamento.

k) Não há informação nos pareceres técnicos acerca de verificação, pela área técnica, ainda que por amostragem, da existência de DAP válidas para os produtores beneficiados, não podendo afirmar se todos os produtores beneficiados pelo convênio são pronafianos.

l) Não há informações no Processo de Prestação de Contas referente a recolhimento de INSS em nome dos agricultores produtores/fornecedores do leite.

Causa

Falta de prudência administrativa por parte da Área Técnica da SESAN na avaliação da completude da documentação comprobatória dos gastos realizados pelo convenente de forma a garantir o alcance da finalidade da avença.

Segundo o inciso VI do art. 27 do Anexo VI do Regimento Interno (Portaria MDS nº 120, de 12 de junho de 2012), incumbe ao Diretor do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar implementar e supervisionar a execução do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no que se refere ao atendimento às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e ao fomento da inclusão socioeconômica dos agricultores familiares; e ainda, no inciso I do art. 55 encontra-se estabelecido, de forma geral, aos Diretores de cada área, a incumbência de "planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades técnicas e de gestão das respectivas unidades".

Dessa forma, considerando tais competências regimentais, o Diretor do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, pode ser apontado como potencial responsável pelas fragilidades indicadas, sobretudo, por sua responsabilidade na aprovação técnica dos projetos propostos.

Manifestação da Unidade Examinada

Foram feitos questionamentos por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012. Por meio do Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, que contém a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, a Unidade respondeu o seguinte:



"O convênio em tela foi regido pela IN/STN nº 001, e essa, no seu capítulo a respeito da prestação de contas, determinava apenas a apresentação dos extratos bancários da conta específica do convênio, não exigindo, inclusive, nem o depósito da contrapartida na conta específica, essa determinação foi incluída na Portaria Interministerial/CGU/MF/MPOG nº. 127/2008, portanto a mesma não se aplica ao pacto firmado. Observa-se que os aspectos relativos à licitação não foram analisado pela área financeira, naquela época, ou seja, o mesmo foi encerrado em 2008, quando o Setor limitava-se apenas a verificar a relação de pagamentos (notas fiscais e os extratos bancários específicos). Entretanto, cabe ressaltar que atualmente o processo licitatório é verificado pela coordenação, que realiza uma análise cuidadosa a esse respeito. Naquele período, os pagamentos eram realizados de acordo com a entrega do leite e não de forma individualizada, mesmo porque não havia exigência legal que recomendasse essa forma de pagamento. Como dito anteriormente, a análise do programa do leite era bem simplificada (ao contrário do que se observa atualmente), e a questão do recolhimento de INSS não era verificada à época. Mesmo com a aprovação das contas, a Controladoria-Geral da União, através do 4º Sorteio Público efetivou nova avaliação e recomendou no Relatório nº 673/2005/SFC/CGU-PR o recolhimento de R\$ 191.571,43 (cento e noventa e um mil, quinhentos e setenta e um reais e quarenta e três centavos) por entender que houve lançamento indevido a débitos de recursos, a título de CPMF na conta específica do Convênio, o que foi atendido conforme comprovante de recolhimento de GRU acostada as fls. 1088."

Acrescentou, por meio da Nota Técnica nº 11/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 30.04.2013, encaminhada pelo Ofício nº 731/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, que o Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar – DECOM instituiu rotina de acompanhamento dos convênios vigentes e dentre os procedimentos a necessidade de cumprimento da regra do Programa quanto às Declarações de Aptidão ao Pronaf dos agricultores familiares beneficiários do PAA.

Além disso, informou que iniciou o procedimento de aferição da legitimidade das Declarações de Aptidão ao Pronaf – DAP junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e que a rotina seria estendida às outras modalidades e executores parceiros do MDS.

Análise do Controle Interno

Segundo a manifestação da Unidade, melhorias de controle estão sendo adotadas, contudo, algumas situações evidenciadas pela equipe de auditoria não foram explicadas. Considerando que, da análise da documentação acostada aos autos, referente ao exame da prestação de contas pelas áreas técnica e financeira da Sesan, não se evidencia a realização de testes, ainda que amostrais, para certificar-se do cumprimento do limite de pagamento semestral, por fornecedor; da existência de DAP válida em nome do fornecedor; da identificação das entidades beneficiadas para aferir o cumprimento da meta de 100.000 crianças de 2 a 7 anos, entende-se necessário o aprimoramento de técnicas de controle no exame da documentação apresentada pelo convenente, expandindo os métodos utilizados, de forma a garantir uma avaliação mais acurada da aplicação dos recursos transferidos e o pleno alcance da política pública.

Das novas informações trazidas ao conhecimento da equipe de auditoria, verifica-se que houve medidas para um melhor controle no que diz respeito ao agricultor familiar beneficiado, conquanto a Unidade instituiu a verificação da legitimidade da DAP



apresentada pelo agricultor.

Mas, o Programa de Incentivo à Produção e Consumo de Leite tem dois alvos a serem atingidos: o pequeno produtor familiar e os beneficiários finais (famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional). Há necessidade de estabelecer mecanismos de controles para que o MDS tenha a convicção de que os beneficiários finais são aqueles que se encontram em situação de risco alimentar e nutricional. Do contrário, a política pública pode ser ameaçada quanto à sua efetividade.

De acordo com a Resolução nº 37 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, em seu art. 16, é de responsabilidade do convenente o envio a cada 15 dias de relatório mensal de execução e avaliação do Programa, contendo, dentre outras informações, a relação em meio eletrônico de beneficiários consumidores que receberam leite do Programa no mês a que se refere o relatório, com nome completo, município e CPF e NIS, classificados por ponto de distribuição e constando o nome da entidade responsável pela entrega do leite.

No exame da documentação acostada à prestação de contas analisada não se visualizam tais relatórios, porquanto inexistente listagem com os dados dos beneficiários finais, não permitindo aferir a efetividade de atingimento da meta de 100 mil crianças de 2 a 7 anos.

Recomendações:

Recomendação 1: Uma vez que ainda existem, no âmbito da SESAN, convênios vigentes, com objetivo semelhante ao analisado, recomenda-se à UJ implementar medidas de controle quando da análise técnica e financeira da documentação apresentada pelo convenente, expandindo as técnicas de análise, e enriquecendo os respectivos pareceres com informações acerca dos testes aplicados, os quais respaldaram a aprovação, ou não, da prestação de contas da avença.

1.2.2.2 INFORMAÇÃO

Termo de Compromisso ao Convênio nº 007/2009.

Fato

Trata o exame do Termo de Convênio SICONV nº 703893, celebrado com a Fundação de Ação Comunitária, tendo como intervenientes o Governo do Estado da Paraíba e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca.

O mencionado convênio tem como objeto o apoio ao desenvolvimento das ações de continuidade do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite do Governo Federal no Estado da Paraíba, visando ao fortalecimento da cadeia produtiva, por meio da geração de renda e da garantia de preço do produto, reduzindo o grave problema da desnutrição de grupos vulneráveis da população e a vulnerabilidade social com o combate à fome, com vigência até 31.12.2012.

Em 16.05.2012, em operação conjunta da Polícia Federal com o Ministério Público Federal, e a Controladoria-Geral da União, denominada Operação Amaltéia, foram identificadas irregularidades na execução do Programa do Leite na Paraíba, dentre as quais se destacam:



- inclusão fraudulenta de dados pelos donos de laticínios no Sistema Gestor do Programa do Leite;
- utilização de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de pessoas que sequer possuem vacas ou cabras para informar o fornecimento de leite ao Programa;
- utilização de DAP de empregados dos próprios laticínios para informar o fornecimento de leite ao Programa;
- falta de disponibilização de freezers pelos laticínios nos locais de distribuição de leite, ensejando a distribuição de leite estragado às famílias beneficiárias do Programa; e
- acréscimo de água e substâncias químicas visando prolongar a vida útil do leite distribuído.

Em razão das situações apontadas, amplamente divulgadas na mídia, o MDS solicitou ao Governo do Estado da Paraíba, por meio do Ofício nº 682/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 17.05.2012, a paralisação imediata na execução do convênio até que fossem implementadas providências de reestruturação do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite no Estado. O plano de reestruturação deveria conter um diagnóstico da situação atual do Programa, incluindo a identificação das irregularidades detectadas e as medidas corretivas a serem adotadas pelo Estado.

Em resposta, o Governo da Paraíba apresentou as medidas que seriam adotadas no Estado (Ofício GG 126, de 23.05.2012):

1. *“Efetivou contratos individuais com os produtores fornecedores de leite, detentores de DAP e reconhecidos pela EMATER-PB como produtores de leite, com pagamentos efetuados diretamente à conta do produtor.*
2. *A FAC tem exigido, na contratação dos Laticínios, o certificado atualizado emitido pelo Serviço de Inspeção Estadual de Produtos de Origem Animal – SIE/PB. Tal Serviço de Inspeção também tem realizado inspeções às instalações dos laticínios.*
3. *Vem firmando parcerias com os municípios no sentido de municipalizar a operação dos postos de distribuição do leite, contudo o procedimento está suspenso até o final das eleições municipais.*
4. *Efetivou auditoria na distribuição de Leite fornecido pela Usina de Leite da Associação dos Moradores de Cosme Pinto, a qual determinou a instauração de Procedimento Administrativo e abertura de Inquérito Policial.*
5. *Ainda em 2011, efetuou o cadastramento de beneficiários consumidores do Programa do Leite, prática que vem sendo repetida a cada seis meses.*
6. *Realizou procedimento de CREDENCIAMENTO de todos os laticínios aptos pelo SIE/PB, tendo sido realizado procedimento de inexigibilidade para a contratação de cada um deles.*
7. *Instaurou Processos de sindicância sobre os seguintes laticínios: ACELP, CAPRIBOM, DEL CAMPO, BOTIJA.”.*

Posteriormente, em reunião realizada entre a Ministra e o Governador, foram pactuadas as seguintes medidas:

- O Governo da Paraíba apresentará um plano de contingência a ser pactuado antes da retomada do Programa
- A SESAN aferirá, por meio de cruzamento de base de dados com o MDA, as DAP dos agricultores do PAA-Leite da Paraíba. Essa verificação será rotineira.
- O Governo da Paraíba se reunirá com os Laticínios não indiciados, para a redistribuição dos produtores e aqueles laticínios indiciados estariam excluídos



de participação no Programa até que se comprovasse a inexistência de envolvimento destes nas fraudes identificadas pela PF.

- O MDS solicitará ao MAPA fiscalizações periódicas nos laticínios que permaneceram no Programa, para analisar a qualidade do leite fornecido às famílias beneficiadas.

Por fim, o MDS ainda solicitou ao Governo Estadual a adoção de outras medidas de saneamento do Programa a serem encaminhadas juntamente com o Plano de Reestruturação requisitado.

Em 04.06.2012 (Ofício GG nº 132/2012), o Governo da Paraíba encaminhou o Plano de Reestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos – Leite na Paraíba. O mencionado plano se reveste de informações acerca de medidas pontuais, que seriam implementadas em período determinado, e algumas em caráter permanente.

Em análise às proposições do Governo da Paraíba, o MDS se pronunciou por meio do Ofício nº 840/2012 – SESAN/MDS, de 26.06.2012, acrescentando outras medidas que poderiam ser adotadas pelo Estado para um melhor controle na compra e distribuição do Leite, informando acerca de monitoramento a ser realizado pelo MDS três vezes ao ano. Por meio do Ofício nº 965/2012 – SESAN/MDS, de 17.07.2012, o MDS informa ao Governo da Paraíba a possibilidade de pagamento com recursos do convênio aos agricultores familiares fornecedores de leite e do respectivo beneficiamento, desde que atendessem às seguintes condicionalidades:

- possuam DAP registrada no Sítio do MDA;
- a DAP registrada contenha produção leiteira; e
- a entrega do leite tenha sido executada até o dia 17.05.2012 - a partir desta data houve, por determinação do MDS, a paralisação da execução do convênio.

Na sequência, o Governo da Paraíba encaminhou ao MDS cronograma de execução das medidas apresentadas no Plano de Reestruturação, com prazos de conclusão.

Em 08.08.2012 foi firmado um Termo de Compromisso ao Convênio nº 007/2009 (publicado no DOU em 10.08.2012), entre o MDS e o Governo da Paraíba, o qual firma as seguintes obrigações ao convenente:

1. realizar ações que proporcionem maior segurança na emissão de novas DAP dos produtores participantes do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite na Paraíba e atualizações destas;
2. realizar fiscalizações periódicas nas empresas que beneficiam o leite, com emissão de laudos das análises;
3. realizar fiscalizações periódicas nos pontos de distribuição, com emissão de laudos que verifiquem a conformidade da quantidade do leite entregue;
4. realizar ações visando garantir o correto enquadramento dos beneficiários consumidores; e
5. proporcionar transparência às informações da execução do termo de compromisso firmado por meio da divulgação na internet e outros meios.

Ao MDS coube analisar as informações prestadas pelo convenente, monitorando o cumprimento do termo firmado.

Considerando as medidas que seriam adotadas pelos entes federal e estadual, cujo prazo de implementação já se encontrava avançado, conforme o estabelecido no cronograma de execução, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201211633/008, no decorrer da



auditoria de acompanhamento da gestão, requerendo informações acerca das medidas adotadas pelo MDS, ou em andamento, para monitorar o cumprimento, pelo Governo da Paraíba, do Termo firmado, apresentando ainda as informações já encaminhadas pelo dito convenente, tendo a SESAN informado, por meio do Ofício nº 1399/2012 – GABIN/SESAN/MDS, de 25.10.2012, que “...o Estado, após cobrança deste Ministério, enviou informações imprecisas e inadequadas acerca das ações estabelecidas no Termo de Compromisso, o que não nos permite, neste momento acompanhar à distância o cumprimento das obrigações pactuadas, Desta forma, no próximo dia 29, uma comissão de técnicos fará uma visita à Fundação de Ação Comunitária – FAC com o intuito de efetuar um levantamento das ações, conforme prazos e condições estabelecidos no Termo de Compromisso firmado com a referida Fundação, apresentando oportunamente o Relatório de Fiscalização contendo informações detalhadas do levantamento efetuado.”

Posteriormente, a SESAN acrescentou, por meio do Ofício nº 1418/2012 – SESAN/MDS, de 30.10.2012, que havia recebido do Governo da Paraíba documentos digitais, via e-mail, e que estava aguardando a documentação física para fazer a análise definitiva das informações.

Em complementação às informações requeridas, foi encaminhada a Nota Técnica nº 038/2013-CGILE/DECON/SESAN, de 19.04.2013, contendo informações atualizadas apresentadas pela Fundação de Ação Comunitária, executora do Convênio nº 007/2009, acerca do estágio atual das ações acordadas no Termo de Compromisso, o qual mereceu aprovação por parte da SESAN, tendo informado que “ *maioria dos compromissos assumidos no Plano de Providências foram implementados...*”(sic). Ressaltou que, “ *em relação aos compromissos não implementados, a maior parte deveu-se a fatores externos e de força maior, qual seja, a forte seca que assolou o Estado, dizimando cerca de 40% (quarenta por cento) do rebanho*”.

1.2.2.3 INFORMAÇÃO

Análise da prestação de contas final do Convênio SICONV nº 700549, celebrado com o Governo do Estado do Paraná.

Fato

Trata-se da análise das peças documentais que compõem a prestação de contas final do Convênio SICONV nº 700549, celebrado com o Governo do Estado do Paraná, no valor de R\$ 15.518.874,20, cujo objeto é apoiar, estimular e fomentar iniciativas de produção, comercialização e consumo de alimentos com o objetivo de contribuir para a garantia do acesso ao alimento em quantidade, qualidade e regularidade, gerando renda, promovendo a inclusão social da parcela da população mais pobre, no âmbito da Ação 2798 –Programa de Aquisição de Alimentos Provenientes Familiar - PAA.

Durante a Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2012, após análise da documentação de prestação de contas final, incluindo os documentos comprobatórios das despesas, verificou-se que a Unidade aprovou as contas apresentadas pelo convenente, com base em análise frágil acerca de questões que necessitam de maiores esclarecimentos e/ou documentação comprobatória, a saber:

- a) Ausência, nos autos, de relação/listagem contendo os valores recolhidos a título de INSS (total de R\$ 6.765,31) de maneira individualizada, ou seja, por agricultor familiar beneficiado, mês a mês. Vale lembrar que foram disponibilizados recursos financeiros



do MDS (Fonte 107) e da Contrapartida do Estado do Paraná (Fonte 100) para fazer frente a essa despesa, conforme verificado no plano de trabalho.

- b) Em que pese a documentação da prestação de contas conter relação, individualizada, dos pagamentos aos 5.058 agricultores beneficiados, nos pareceres técnico e financeiro constantes dos autos não há indicação de que a área técnica verificou se os beneficiários fornecedores atendiam às condicionalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, modalidade Compra Direta, ou seja, se os beneficiários possuíam a Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, foi apresentada a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, justificando:

(Item a) “(...) Com referência aos valores recolhidos, de maneira individualizada por agricultor beneficiado, a Coordenação de Prestação de Contas providenciará a reabertura da prestação de contas logo que for recebido o Relatório de Auditoria com as recomendações e solicitará a documentação ora questionada. (Item b) “(...) Nos Convênios firmados com os Governos Estaduais, não há a exigência do envio da DAP de cada agricultor beneficiário, entretanto o Estado encaminhou a Relação de agricultores familiares e entidades beneficiadas no PAA, constantes nos autos às fls. 339 a 878, onde são informados os números das DAPs de cada um dos agricultores beneficiários. Conforme informado anteriormente, este Ministério está adotando para novas parcerias o modelo de Termo de Adesão pactuado via sistema (SISPAA), no qual constam campos específicos para as principais informações que foram suscitadas por esta Auditoria, como planejamento detalhando a relação de beneficiários fornecedores e consumidores, bem como a relação e quantidade de produtos a serem adquiridos pelo Programa, de forma a melhorar nossos controles. Além disso, haverá batimento automático dos fornecedores com o Banco de Dados de DAP do MDA (via webservice), de maneira a evitar que agricultores não elegíveis ao Programa tenham acesso ao mesmo.”

Em que pese a mudança de estratégia e de modelo de gestão do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, a partir do qual será instituída a formalização de termo de adesão, para as transferências voluntárias vigentes, a Unidade deve manter a verificação manual das DAP's dos agricultores beneficiados, mesmo que por meio de amostras extraídas da relação de beneficiários constante das prestações de contas dos convênios no âmbito do PAA, visto que a posse da DAP é o principal critério de elegibilidade do programa.

No Relatório de Auditoria, foi recomendado à Unidade que reabrisse a prestação de contas do Convênio SICONV nº 700549 e solicitasse do conveniente listagem contendo os valores pagos pelo conveniente a título de INSS, de maneira individualizada por agricultor beneficiado, mês a mês, com o fito de comprovar a aplicação dos recursos, com base no art. 11 da Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008, e de afastar o risco de responsabilização solidária disposta na Lei nº 8.212/1991 e suas alterações. Adicionalmente, a Unidade aperfeiçoaria seus controles internos no sentido de atentar para a ausência deste documento nas prestações de contas doravante analisadas pela Coordenação de Prestação de Contas da SESAN, nos convênios do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

Foi recomendado também que fosse verificado, por meio de amostra (se for o caso), a legitimidade das Declarações de Aptidão ao PRONAF - DAP dos agricultores



beneficiados, visto que a inclusão do agricultor no PRONAF é o principal critério de elegibilidade do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, de acordo com a Lei nº 10.696/2003, atentando para essa verificação nas prestações de contas analisadas pela Coordenação de Prestação de Contas da SESAN, nos convênios do PAA, enquanto não for implantada a sistemática do termo de adesão instituída pela Lei nº 12.512/2011.

Posteriormente, em 2012, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, por meio do Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, informando que a CGEOF reabriu a prestação de contas do Convênio nº 246/2008, encaminhando documentação comprobatória (nota técnica e ofício), e esclarecendo que, após a manifestação do conveniente, a CGEOF procederá à análise dos valores pagos a título de INSS.

Na Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, foi informado ainda que a DECOM/SESAN instituiu rotina de verificação das DAP dos agricultores beneficiados, com documentação comprobatória (ofícios e outros documentos), esclarecendo que a rotina será estendida às outras modalidades e executores parceiros do Ministério.

Tendo em vista os esclarecimentos prestados pela Unidade, acompanhados de documentação comprobatória, considerou-se sanadas as impropriedades pontuais detectadas no convênio em questão. Entretanto, há que se chamar atenção às falhas que se perpetuaram em outros instrumentos firmados no âmbito da Ação do PAA, em decorrência de fragilidades nos controles internos administrativos da Unidade relativos ao acompanhamento das transferências voluntárias da Ação 2798.

1.3 Apoio a Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva

1.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Impropriedades detectadas na formalização do parcelamento do débito de R\$ 10.320.539,71, relativo ao Convênio SICONV nº 702028 (Processo nº 71000.586632/2008-61), celebrado com o Governo do Estado do Acre.

Fato

Com relação ao Convênio SICONV nº 702028, celebrado com o Governo do Estado do Acre, foram constatadas diversas irregularidades na execução do objeto, que afetaram a boa e regular aplicação dos recursos, conforme consignado na Nota Técnica nº 79/2011/CGEPF/DEFEP/SESAN/MDS e no Parecer Financeiro nº 019/2012-CAPC/CGEOF/SESAN/MDS (fls. 3469 a 3479), de 9.2.2012, que resultaram no cancelamento do instrumento e na devolução integral dos recursos repassados.

Do volume total repassado pelo MDS, em torno de R\$ 15.649.678,24, corrigido monetariamente, o conveniente devolveu R\$ 5.329.138,53, por meio de GRU, em 30.03.2012 (Transação SIAFI/CONRA – fl. 3490). Para o saldo devedor, que totalizava, na época, R\$ 10.320.539,71, foi providenciado o parcelamento do débito, em 18 (dezoito) parcelas no valor de R\$ 573.363,32, com fulcro na Portaria MDS nº 82, de 17.5.2012 e na Decisão TCU nº 190/1993-Plenário.

Pela análise dos autos, foram verificadas falhas formais que vão de encontro ao disposto



na própria Portaria MDS nº 82/2012, que dispõe sobre o parcelamento administrativo de débitos junto ao Ministério, a seguir relacionadas:

O § 1.º do art. 4º da Portaria MDS nº 82/2012 dispõe que o parcelamento poderá ser concedido mediante deferimento do Ordenador de Despesas competente, apenas se presentes os seguintes requisitos: I - ausência de indícios de dolo ou má-fé do responsável, em relação aos prejuízos causados ao erário; II - não estar o requerente em mora com nenhum parcelamento vigente celebrado com o MDS; e III - inexistência do descumprimento do dever de prestar contas de qualquer convênio celebrado com o MDS.

De acordo com o § 2.º do art. 4º da referida Portaria, o ordenador de despesas, ao analisar o pedido de parcelamento, deverá analisar as justificativas apresentadas diante do caso concreto e apresentar os critérios objetivos que balizarão sua decisão, na concessão, ou não, do parcelamento, que não se constitui direito do requerente. Entretanto, não consta, nos autos, parecer do Ordenador de Despesas contendo a análise, com base em critérios objetivos, do pedido de parcelamento feito pelo Governo do Estado do Acre, bem como a verificação do atendimento às condições dispostas no § 1.º do art. 4º da Portaria. O Termo de Parcelamento (fls. 3522/3523), publicado em 11.9.2012 (D.O.U.), não está datado e não contém assinatura de 2 (duas) testemunhas requeridas, além do que não contém a numeração sequencial disposta no § 2.º do art. 5º da Portaria MDS nº 82/2012.

Também foram constatadas impropriedades percebidas a partir da análise dos trâmites do processo de concessão do parcelamento:

- 10.2.2012 – A SESAN expediu o Ofício nº 219/2012-GABIN/SESAN/MDS (fls. 3480/3481), concedendo ao Governo do Estado do Acre o prazo de 30 (trinta) dias para devolução integral dos recursos. Frise-se que nesta data, não havia sido publicada ainda a portaria de parcelamento de débito;
- 11.3.2012 – Término do prazo concedido pela SESAN para devolução dos recursos por parte do Governo do Estado do Acre;
- 19.3.2012 - por meio do Ofício nº 187/2012 (fl. 3482/3483), o conveniente sinalizou intenção de parcelar o débito, mas solicitou prorrogação do prazo para início somente em julho/2012;
- 21.3.2012 – Com fulcro no § 2º do art. 56 da Portaria Interministerial nº MP/MF/CGU nº 127/2008 (dispositivo mantido no § 3º do art. 72 da Portaria Interministerial nº MP/MF/CGU nº 507/2011), a Unidade providenciou o registro da inadimplência no SIAFI, visto que o conveniente não devolveu os recursos até a data de 11.3.2012 (término do prazo concedido pela SESAN). Tal registro ocorreu com apenas 10 (dez) dias de atraso;
- 30.3.2012 – O Governo do Estado do Acre devolveu somente R\$ 5.329.138,53, por meio de GRU, em 30.03.2012 (Transação SIAFI/CONRA – fl. 3490). Na ocasião, restou pendente de devolução o montante de R\$ 10.320.539,71;
- 3.4.2012 – Foi retirado o registro da inadimplência no SIAFI e o instrumento foi inscrito na situação “A Aprovar” (2012NL800009 e 2012NL800106, ambas de 2.4.2012). A retirada da inadimplência foi providenciada a pedido da Secretaria Executiva do MDS, conforme registrado na Nota de Lançamento nº



2012NL800109, de 3.4.2012;

- 17.5.2012 – Publicação da Portaria MDS nº 82/2012, que trata do parcelamento do débito;
- 24.5.2012 – Por meio do Ofício nº 712/2012-GABIN/SESAN/MDS (fls. 3498/3499), a SESAN encaminhou cópia da Portaria MDS nº 82/2012 e anexos, dando conhecimento ao Governo do Estado do Acre sobre a possibilidade do parcelamento do débito, no valor de R\$ 10.320.539,71, do convênio em questão. Após 30 (trinta) dias, não houve resposta do convenente acerca do pedido do parcelamento;
- 5.7.2012 – Expedido o Ofício nº 878/2012-GABIN/SESAN/MDS (fls. 3505/3506), reiterando os termos do expediente anterior, dando prazo de 15 (quinze) dias para que o Acre desse a entrada ao pedido de parcelamento;
- 17.7.2012 – Data em que o expediente anterior foi recebido pelo convenente (segundo Aviso de Recebimento – fl. 3507);
- 19.7.2012 - O convenente encaminhou o Ofício CC 241 (fl. 3510), solicitando autorização para prorrogação do prazo de encaminhamento do pedido de parcelamento para 31.7.2012;
- 24.7.2012 – Expedido o Ofício nº 984/2012/GABIN/SESAN/MDS (fls. 3513), autorizando a prorrogação do prazo conforme solicitado pelo convenente;
- 27.7.2012 - o convenente solicitou mais uma vez prorrogação, por mais 30 (trinta) dias, para entrega dos documentos necessários para formalizar o pedido de parcelamento;
- 1.8.2012 – A SESAN autoriza mais uma vez o pedido de prorrogação (Ofício nº 1024/2012-GABIN/SESAN/MDS - fls. 3517/3518);
- 28.8.2012 – Expedido o Ofício /GG/ Nº 561 – fl. 3519, o convenente, finalmente, encaminhou os formulários de pedido de parcelamento (anexos I, II e III da Portaria) preenchidos.

Analisando o histórico dos expedientes acima, constata-se que foram concedidas sucessivas prorrogações de prazo para que o Governo do Estado do Acre encaminhasse a documentação do pedido de parcelamento do débito relativo ao Convênio SICONV nº 702028. O pedido de parcelamento consiste no preenchimento de um formulário contendo dados básicos acerca do débito a ser parcelado, que somente foi encaminhado em 28.8.2012, em que pese a SESAN ter emitido o primeiro expediente de concessão de parcelamento em 24.5.2012.

Durante todo o período mencionado no parágrafo anterior, o Governo do Estado do Acre justificou que a crise que assolava as contas do Estado impedia o recolhimento do valor integral e do pagamento de quaisquer parcelas de negociação, uma vez que firmado o compromisso (termo de parcelamento), a primeira parcela já teria que ser paga em até 5 (cinco) dias úteis, segundo o art. 9º da Portaria MDS nº 82/2012.

Ressalte-se que o registro da inadimplência efetiva é fundamental para a eficácia do inc. IV do art. 10 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, no que se refere à celebração de outros convênios com os demais órgãos e entidades da Administração



Pública Federal. Nesse contexto, não se vislumbra a motivação, ou respaldo legal, para a retirada da inadimplência do convênio em epígrafe na data de 3.4.2012, visto que o Governo do Estado do Acre ainda devia o montante de R\$ 10.320.539,71.

Cabe mencionar que, segundo o § 3.º do art. 9º c/c o art. 14 da Portaria MDS nº 82/2012, a suspensão da inscrição em inadimplência efetiva fica condicionada ao recolhimento da primeira parcela, passando a inscrição do instrumento para inadimplência suspensa.

Causa

A Secretaria Executiva do MDS solicitou, em 3.4.2012, a retirada do registro da inadimplência no SIAFI, conforme consta da Nota de Lançamento nº 2012NL800109 (SIAFI), em data em que não havia ainda sido publicada a portaria autorizando e regulamentando o parcelamento do débito, o que foi irregular, dado que o convenente não havia devolvido o montante total dos recursos financeiros do convênio. A SESAN, por meio de seu Gabinete (conforme evidências colhidas), deferiu, de maneira sucessiva, várias prorrogações de prazo para a formalização do parcelamento do débito, sem justificativas técnicas plausíveis. Importante frisar que o prazo para formalização do parcelamento do débito impactaria na fixação de uma data para pagamento da primeira parcela do débito negociado.

Manifestação da Unidade Examinada

Foram feitos questionamentos à SESAN por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633, de 13/11/2012. Em resposta, foi encaminhada Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, anexa ao Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, sendo informado o que segue: *“As falhas formais apresentadas no Termo de Parcelamento (fls. 3522/3523), publicado em 11.09.2012 no DOU, estão sendo sanadas a fim de atender ao disposto no art. 5º, § 2º da Portaria MDS nº 82/2012 que dispõe sobre a formalização de parcelamento de débitos. O saldo integral do convênio nº 006/2009 – SICONS 702028 foi corrigido no SIAFI (tela anexa) da conta contábil ‘A Aprovar’ para a conta contábil ‘Inadimplência Suspensa’, conforme dispõe o art. 14 da sobredita Portaria.”*

Em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, a Unidade, por intermédio do Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, encaminhou a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, com os seguintes esclarecimentos adicionais:

“Quanto ao parcelamento do Convênio com o Estado do Acre, seguem as informações abaixo: consta nos autos do Processo de Parcelamento do débito administrativo referente ao Convênio 006/2008 – Governo do Estado do Acre, o Termo de Parcelamento devidamente assinado pela Secretária e Ordenadora de Despesas da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, acostado às fls. 005 e 006. Foi aberto processo específico referente ao Parcelamento de Débito do referido Convênio, cabe registrar que esta Coordenação está atenta para evitar falhas formais dos demais Parcelamentos.

A Coordenação de Análise de Prestação de Contas da SESAN, se absteve de conceder prorrogações sucessivas ao pedido de parcelamento do débito, conforme documentos anexados aos autos, e inscreveu o Governo do Estado do Acre como Inadimplente no



SIAFI, entretanto, a retirada da Inadimplência não teve origem nesta Coordenação, conforme documentos anexo.

Foi suspensa a inscrição do Governo do Estado do Acre da inadimplência efetiva e inscrito em inadimplência suspensa no SIAFI, segundo o § 3º do art. 9º c/c o art. 14 da Portaria MDS nº 82/2012, conforme documento anexo.

Com relação aos parcelamentos posteriores, segue documentação comprobatória anexa.”.

Análise do Controle Interno

Por meio de consulta ao SIAFI (Base 2013, transação CONTVREDUZ), verificou-se que o Convênio SICONV nº 702028 encontra-se registrado na situação de inadimplência suspensa, conforme dispõe o § 3.º do art. 9º c/c o art. 14 da Portaria MDS nº 82/2012. Por meio dos documentos encaminhados em 2013, a Unidade demonstrou que foram sanadas as falhas formais detectadas no termo de parcelamento de débito relativo ao Convênio SICONV nº 702028 firmado com o Governo do Estado do Acre, em atenção ao disposto no § 2º do art. 5º da Portaria MDS nº 82/2012, e aos apontamentos desta equipe de auditoria. A Unidade não se posicionou a respeito da retirada da inscrição em inadimplência efetiva, tendo sido o instrumento reinscrito na conta A APROVAR sem justificativa aparente. Também não foram fornecidos esclarecimentos acerca da ausência, nos autos, do parecer, assinado pelo Ordenador de Despesas, aprovando o pedido de parcelamento da dívida, conforme dispõe o § 2.º do art. 4º da Portaria MDS nº 82/2012. Sendo assim, a constatação será mantida.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar os controles internos administrativos relativos ao fluxo de pedido de parcelamento de débito, no sentido de dar cumprimento aos seguintes dispositivos da Portaria MDS nº 82/2012: a) com fulcro no § 2.º do art. 4º da Portaria MDS nº 82/2012, fazer constar nos autos do respectivo processo de convênio, parecer do Ordenador de Despesas contendo a análise, com base em critérios objetivos, do pedido de parcelamento feito pelo conveniente devedor, bem como a verificação do atendimento às condições dispostas no § 1.º do art. 4º da referida Portaria; e b) atentar para suspensão da inscrição em inadimplência efetiva no SIAFI e/ou no SICONV somente com a condição de recolhimento da primeira parcela da negociação, inscrevendo o instrumento em Inadimplência Suspensa, segundo o § 3.º do art. 9º c/c o art. 14 da Portaria MDS nº 82/2012, devendo permanecer assim até a quitação da dívida objeto do termo de parcelamento.

1.3.1.2 INFORMAÇÃO

Fragilidades na formalização do convênio SICONV nº 770357, celebrado com o Estado do Acre, no âmbito do Edital de Justificativa Nº 02/2012.

Fato

Trata-se do Convênio SICONV nº 770357 (Processo nº 71000.052535/2012-56), celebrado com o Governo do Estado do Acre, no valor de R\$ 9.760.677,07, publicado em 6.7.2012, com vigência até 31.7.2015, cujo objeto é o apoio ao desenvolvimento de ações de fomento a empreendimentos produtivos em territórios urbanos, rurais e indígenas dentro do estado.



O Edital de Justificativa nº 02/2012, publicado em 30/03/2012, que respaldou a celebração do referido convênio sem processo seletivo, mencionou que poderiam ser comprometidos recursos não reembolsáveis no valor total de até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), originários da Ação Orçamentária 4963 – Apoio à Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva (funcional programática 08.244.2069.4963.0001), sendo esta apenas uma expectativa de direito, condicionada à aprovação dos setores competentes do MDS.

O Governo do Estado do Acre encaminhou proposta de convênio ao MDS somente em junho de 2012 (de acordo com os autos e o SICONV) e o Termo de Convênio nº 770357 foi assinado em 5.7.2012 e publicado em 6.7.2012. Com o ajuste, a SESAN firmou o compromisso de repassar ao Governo do Estado do Acre o montante de R\$ 9.760.677,07. A primeira parcela do Convênio 770357, no valor de R\$ 6.182.938,87, foi desembolsada em 06/07/2012, conforme Ordens Bancárias nºs 2012OB800448 e 2012OB800449.

Embora a publicação do Edital de Justificativa nº 02/2012 encontre guarida legal no parágrafo único do inc. V do art. 10 da Portaria MDS nº 67, de 09/03/2006, não constam nos autos os parâmetros técnicos que foram utilizados para a fixação do valor limite de R\$ 10.000.000,00 a serem transferidos para o Governo do Estado do Acre por meio de transferência voluntária, havendo indícios de que o referido montante foi fixado sem critérios objetivos. Sendo assim, sugere-se que a Unidade se utilize de mais clareza e objetividade na previsão de valores a serem desembolsados por meio de editais de justificativa (sem chamamento público e/ou edital de seleção), mitigando, assim, o risco da eventualidade de se liberar recursos financeiros mais do que suficientes para a consecução dos objetivos das ações a cargo da SESAN.

Dentro desse contexto, vale mencionar que existe outro convênio (SICONV nº 702028 - Processo nº 71000.586632/2008-61) firmado em 2008 também com o Governo do Estado do Acre, com vigência até o final de 2011, onde foram detectadas irregularidades que motivaram a solicitação pelo MDS de devolução dos valores repassados, objeto de posterior solicitação de parcelamento em 28/08/2012, conforme consta em item específico deste relatório. Em decorrência das irregularidades detectadas neste convênio, a AECI/MDS, por meio do Despacho Nº 0539/2012-AECI/MDS (fls. 304/306 do Processo nº 71000.052535/2012-56), de 01/08/2012, recomendou que o objeto do novo Convênio nº 770357 fosse fiscalizado de maneira mais rigorosa.

Na Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, apresentada em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, após discorrer sobre os aspectos técnicos que permearam a aprovação da proposta de convênio encaminhada pelo Governo do Estado do Acre, a Unidade expôs o entendimento de que *“(...) que um projeto desta magnitude, não poderia ser fracionado em projetos menores, o que acarretaria, caso fosse fracionado, na perda da coerência, coordenação e consistência da proposta apresentada, ou seja, fracionar a proposta é fracionar a Política Pública apresentada pelo Governo do Estado, o que diverge dos objetivos principais do Decreto nº 7.492 de 02/06/2011, de integração e articulação de políticas, programas e ações, sendo este o principal parâmetro utilizado pela Área Técnica na análise a aprovação da proposta. Ademais, pelo já exposto, este Ministério, que tem dentro de suas funções a promoção da justiça social, não pode se furtar de cumprir sua missão em áreas prioritárias (as mais pobres do país). Neste sentido, considerando o perfil de extrema pobreza dos municípios prioritários beneficiários do projeto, caracterizados como região de estagnação econômica e de baixo IDH, conforme já demonstrado anteriormente, foi definido, por este Ministério, no Edital de Justificativa nº 02/2012, publicado em 30/3/2012, o montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).”*



Saliente-se, todavia, que a proposta do Convênio 770357 foi encaminhada pelo Governo do Estado do Acre em junho de 2012, e o Edital de Justificativa nº 02/2012 foi publicado em março de 2012, logo, a princípio, não há relação entre os aspectos técnicos mencionados na análise técnica da proposta e a fixação do montante disponibilizado pelo Ministério por meio do referido edital.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento às determinações do TCU.

Fato

Em levantamento efetuado no sítio do Tribunal de Contas da União, no intuito de identificar os Acórdãos e Decisões proferidas no decorrer do exercício de 2012 para a UJ auditada e que contivessem expressa determinação para manifestação desta Controladoria-Geral da União nas contas a serem apresentadas pela SESAN no presente exercício, não foi identificado acórdão ou decisão que se enquadrasse neste requisito. Contudo, considerando que o último ano de apresentação de processo de contas anual pela SESAN foi o exercício de 2009, estendeu-se o levantamento para os exercícios de 2010 e 2011, seguindo o mesmo requisito de manifestação expressa pela CGU.

Assim, foram identificados os Acórdãos nºs 2081/2010 e 8328/2011, cujas situações individualizadas estão a seguir descritas.

Acórdão nº 2081/2010 – 1ª Câmara – Trata do julgamento das contas da SESAN relativas ao exercício de 2007. Por meio do presente Acórdão o Tribunal de Contas da União determinou à SESAN o seguinte:

“1.5.1.1 quando da celebração de convênios, atente para a definição das esferas de atuação de cada um dos participantes e ou intervenientes, detalhando as suas atribuições e responsabilidades, bem como faça constar do Plano de Trabalho a análise da viabilidade técnica, custos, fases ou etapas e prazos de execução do objeto firmado, como garantia de transparência da aplicação de recursos públicos, em cumprimento ao art. 7º, incisos II e XVII, e § 1º do art. 2º da IN/STN nº 1/1997;

1.5.1.2 em reiteração ao que dispõe o subitem 9.2.3. do [Acórdão nº 980/2005-TCU-Plenário](#) e ao subitem 36.1.1. do Acórdão nº 1.584/2005-TCU-2ª Câmara, solicite aos proponentes a apresentação de no mínimo três cotações de preços de fornecedores distintos, em consonância com o disposto no art. 27 da IN/STN nº 1/1997 e com o princípio da economicidade;

1.5.1.3 em reiteração ao contido no Acórdão nº 2.794/2007-TCU-2ª Câmara, de 9/10/2007, observe a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e rendas de todos os servidores que figuram no rol de responsáveis;

1.5.1.4 em reiteração ao contido no Acórdão nº 2.794/2007-TCU-2ª Câmara, inclua, no Relatório de Gestão, a descrição dos indicadores e outros parâmetros utilizados para



gerenciar a conformidade e o desempenho dos programas governamentais e/ou das ações administrativas;

1.5.1.5 estabeleça indicadores que reflitam efetivamente a execução física de Ações com diversidade de produtos, a fim de viabilizar uma avaliação transparente e confiável do cumprimento de metas;

1.5.1.6 ao elaborar o Plano de Execução Financeira das Ações da Unidade, inclua todos os valores referentes a recursos provenientes de emendas parlamentares;

1.5.1.7 adote providências imediatas quanto à instauração da Tomada de Contas Especial, caso ainda não o tenha feito, referente ao convênio Siafi nº 481238, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992 c/c com o art. 197, caput e § 1º, do RI/TCU, encaminhando o processo ao Tribunal tão logo esteja concluído;

1.5.1.8 adote providências imediatas quanto à instauração da Tomada de Contas Especial, caso os recursos não aplicados referentes ao convênio Siafi nº 577315 não tenham sido restituídos, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.443/1992 c/c com o art. 197, caput e § 1º, do RI/TCU, encaminhando o processo ao Tribunal tão logo esteja concluído.”

Conforme constou dos Relatórios de Gestão da UJ, apresentados ao TCU nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, a SESAN informou acerca dos procedimentos adotados para o cumprimento das determinações elencadas anteriormente.

No que diz respeito às determinações do TCU para esta CGU, conforme constou do item 1.5.2 do citado Acórdão, informamos que:

1.5.2.1 - acerca da conclusão das análises técnica e financeira da prestação de contas final do Termo de Parceria nº 2/2005 (convênio Siafi 543028) e dos convênios Siafi 574445 e 546365.

A SESAN informou que o referido Termo de Parceria faz parte do passivo de convênios e termos de parceria vencidos e cujas prestações de contas ainda não foram analisadas. Contudo, estará envidando esforços para priorizar a análise, apresentando os resultados a esta CGU, acatando a determinação do Acórdão nº 2081/2010 – 1ª Câmara.

A situação acima exposta configura cumprimento intempestivo de determinações do TCU, porquanto o Acórdão data do exercício de 2010 e ainda não teve sua determinação implementada.

Quanto aos Convênios SIAFI 574445 e 546365, a UJ apresentou os Pareceres Técnicos e Financeiros, os quais concluem pela aprovação das prestações de contas apresentadas, não restando pendências a esse respeito.

No tocante ao atendimento pela entidade das demais determinações contidas no mencionado Acórdão, observou-se nos exames realizados pela equipe de auditoria, que algumas disfunções ainda foram identificadas, consoante constam em itens específicos do presente Relatório de Auditoria.

Acórdão nº 8328/2011 – 1ª Câmara - Em atendimento ao contido no item 1.7 do Acórdão/TCU nº 8328/2011 – 1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal de Contas da União determina à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas próximas



contas da SESAN, sobre a estratégia e os instrumentos de controle utilizados por aquela Secretaria no processo de distribuição de cestas básicas a grupos populacionais específicos, como os indígenas, no âmbito da ação Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em cumprimento ao item 9.6 do Acórdão nº 1.734/2006 – TCU – Plenário, foi encaminhada à SESAN a Solicitação de Auditoria nº 201207479/002, requisitando informações a respeito do assunto ora tratado.

A SESAN, por meio da Nota Técnica nº 31/2012, de 23.08.2012, encaminhada pelo Ofício nº 1182/2012 – GABIN/SESAN/MDS, apresentou as seguintes informações:

“ 2.1. A Ação Orçamentária nº 2792 – Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos que vem sendo executada desde 2003 em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) é regida atualmente pelo Termo de Cooperação nº 007/2010 e pelo Acordo de Cooperação nº 001 de 2010. O TC visa à aquisição de gêneros alimentícios básicos e distribuição gratuita de cestas de alimentos para combater a fome, em caráter emergencial e complementar, a famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. Esse Termo de Cooperação tem como beneficiários os seguintes segmentos populacionais: famílias acampadas que pleiteiam acesso ao Plano Nacional de Reforma Agrária, povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades de terreiros, famílias atingidas pela construção de barragens, famílias das pescadoras artesanais, além de municípios que estejam em situação de emergência e/ou calamidade pública reconhecida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil/Ministério da Integração Nacional, e a partir da demanda desta.

2.2. Salienta-se que a Ação é realizada em parceria com os órgãos do Governo Federal e entidades que tem em sua missão o atendimento a esses grupos específicos, sendo que cada um dos parceiros estabelece critérios próprios para a indicação das famílias ao Ministério do Desenvolvimento Social, que é responsável pela Coordenação da Ação. A indicação das famílias a serem atendidas é realizada pelos seguintes órgãos/entidades parceiras: Departamento de Ouvidoria Agrária e Mediação de Conflitos, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (DOAMC/MDA e INCRA); Fundação Nacional do Índio (FUNAI/MJ); Secretaria de Saúde Indígena (SESAI/MS) Fundação Cultural Palmares (FCP); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR); Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC-MIN); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP/MPA); e Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens (MAB – Sociedade Civil).

2.4 O Acordo estabelece as atribuições dos parceiros tanto para a FUNAI como: a) definir e apresentar oficialmente ao MDS os critérios para a indicação dos grupos familiares/unidades domésticas indígenas a serem beneficiados, que devem ser aqueles que, devido a situações diversas, encontram-se vulnerabilizados por situações de insegurança alimentar e nutricional, necessitando, assim, de atendimento emergencial, a exemplo dos casos a seguir: aguardando definição fundiária; sofrendo impactos ambientais e/ou climáticos, como enchentes, secas, incêndios, desertificação, dentre outros; com dificuldades de produção de alimentos; em situação de conflito inter étnico; em bolsões de pobreza urbanos e/ou nas periferias das grandes cidade; c) indicar ao MDS o resultado consolidado das áreas prioritárias para atendimento, bem como o número de grupos familiares/unidades domésticas indígenas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional a serem beneficiados, contemplando as seguintes informações: estado, município, povo/etnia, aldeia, terra



indígena, número de grupos familiares/unidades domésticas a ser beneficiados por aldeia, número total de grupos familiares por Estado, Coordenação Regional da FUNAI que fará o atendimento e os dados do responsável pela retirada dos alimentos nos armazéns da CONAB; d) apresentar ao MDS as áreas de cobertura de cada Coordenação Regional da FUNAI no que se refere ao transporte das cestas de alimentos até os grupos familiares/unidades domésticas beneficiados; f) garantir o controle sobre a retirada das cestas de alimentos para os indígenas dos armazéns da CONAB e a efetiva distribuição aos grupos familiares/unidades domésticas indígenas beneficiados, conforme indicação feita ao MDS entre outras.

2.5 Quanto às atribuições da SESAI (antiga FUNASA): a) estabelecer os critérios para a indicação das famílias/povos indígenas a serem beneficiados, apresentando-os oficialmente ao MDS; b) indicar ao MDS o resultado consolidado das áreas prioritárias para atendimento, bem como o número de família/povos indígenas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional a serem beneficiadas, contemplando as seguintes informações: estado, município, povo/etnia, aldeia, terra indígena, número de famílias por Estado, AER ou DSEI que fará o atendimento e os dados do responsável pela retirada dos alimentos nos armazéns da CONAB e; c) apresentar ao MDS quais serão as áreas de cobertura de cada órgão no que se refere ao transporte das cestas de alimentos até as famílias beneficiárias entre outras.

2.6. Após a assinatura do Acordo de Cooperação com as oito instituições parceiras, a SESAN/MDS e o Grupo Técnico (GT), órgão responsável pelo planejamento, gestão, monitoramento e avaliação da Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos, iniciaram o trabalho de elaboração e implantação dos procedimentos operacionais da Ação, solicitando adoção do formulário Relação de Beneficiários – Prestação de Contas a todos os parceiros, conforme cópia dos Ofícios em anexo, encaminhados a FUNAI e SESAI em 2011/12 e reiterados nas reuniões do GT. Devido à demora do atendimento da solicitação do MDS, em julho de 2012, a SESAN encaminhou novo Ofício aos parceiros informando que o não atendimento da solicitação implicaria na suspensão imediata do atendimento a partir de 01 de agosto de 12 conforme documentos em anexo. No momento, todos os atendimentos, com exceção do MAB, estão suspensos uma vez que a Relação de Beneficiários encaminhada pelos parceiros está incompleta, não oferecendo segurança ao MDS na gestão para orientar a distribuição dos alimentos por segmento.”

A Secretaria concluiu, enfatizando que “...a SESAN vem atuando junto a cada parceiro individualmente para definir como se dará o atendimento de cada segmento. Foi solicitada reunião com a presidência da FUNAI e com a SESAI, para avaliação e qualificação da Relação de Beneficiários encaminhada. As listas em análise são remetidas em CD anexo, para conhecimento. Como os indígenas apresentam desafios na operacionalização da ação, em virtude da logística de acesso, da falta de documentação, de recurso financeiro e de pessoal, configurando-se como fatores que ainda comprometem muito a qualificação do atendimento e acompanhamento desse segmento, necessitando do envolvimento e acompanhamento constante dos gestores para a concretização de um bom atendimento junto à esse público beneficiário da Ação de Distribuição”.

A fim de atualizar a informação prestada em agosto/2012 pela SESAN, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201306018/001, em 08.04.2013, tendo sido acrescentado o que segue:



“2.3. Com relação ao atendimento e controle da execução da Ação para a população indígena, por meio da Funai e da Sesai, este vem sendo acompanhado pelo Comitê Gestão Integrada das Ações de Atenção à Saúde e de Segurança Alimentar para População Indígena – coordenado pelo Ministério da Saúde que conta também com a participação da FUNAI, SESAI, Casa Civil e Ministério da Defesa. Tendo conhecimento das dificuldades que esse público ainda enfrenta com falta de documentação básica, localização e melhor definição dos critérios de atendimento dos beneficiários, de acordo com argumentos expressos pelo Ministério da Saúde e Fundação Nacional do Índio, acordou-se manter o mesmo atendimento de indígenas do ano anterior enquanto as equipes da FUNAI e da SESAI faziam o levantamento para apresentar ao MDS, conforme Memória (anexo) das reuniões do Comitê realizadas nos dias 03 e 05 de setembro/2012.

2.4. Mesmo diante do esforço empreendido pela Funai e pela Sesai, entendendo os avanços conquistados conjuntamente pelos dois órgãos, a Sesan enviou, por meio dos Ofícios Gabin/Sesan nº 595 e 594, de 11 de abril de 2013 (anexo), solicitação de envio da Relação dos beneficiários indígenas atendidos no exercício de 2012, bem como o novo modelo de Formulário de Prestação de Contas que deverá ser utilizado no exercício de 2013 (anexo).”

Por fim, a SESAN informou que “...vem operacionalizando a Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos/ADA em consonância com o disposto no Acordo de Cooperação, em estreita parceria e cooperação com os órgãos responsáveis pelos segmentos. A população indígena, devido às suas peculiaridades, vem sendo acompanhada pelo Comitê de Gestão Integrada das Ações de Atenção à Saúde e de Segurança Alimentar para população Indígena/CGI, onde a ação de cestas vem sendo cada vez mais apresentada como uma ação que tem potencial de reconhecimento das populações mais fragilizadas, mapeando-as para inclusão em ações de estruturação produtiva.”

No que se refere aos controles internos administrativos mantidos pela UJ para as diligências dos órgãos de controle interno e externo, segundo informações da própria Unidade, esta adotou um modelo de acompanhamento e atendimento centralizado no Gabinete da Secretária, contando com a participação das áreas técnicas e financeira, mantendo uma rotina de acompanhamento e atendimento das determinações do TCU.

Criou-se, em estrutura informal, uma área de Diligências, subordinada diretamente ao Gabinete da Secretária Adjunta, que tem dentre suas atribuições identificar a demanda; orientar a área envolvida acerca do tipo de resposta pertinente; coletar e averiguar a completude da resposta e organizar a documentação para encaminhamento de resposta ao TCU. Foi criado também um sistema de controle de diligências – Sistema DILIG-SESAN, para melhorar a gestão e controle das diligências recebidas.

Por meio de memorandos expedidos para as diversas áreas da SESAN, a Unidade alerta às áreas responsáveis pela preparação de respostas ao TCU acerca do risco envolvido no descumprimento de prazos, quanto à aplicação de multa. Para inibir o descumprimento de prazos, o DILIG-SESAN atribui à área responsável um prazo de 05 dias úteis anteriores ao prazo final, para atendimento da demanda.

Em que pese a criação de uma estrutura, ainda que informal, responsável pelo monitoramento das recomendações formuladas pelos órgãos de controle interno e externo, a UJ ressentiu-se de um controle interno fortalecido no sentido de elidir as impropriedades identificadas nas diversas áreas de gestão, a exemplo das situações



ocorridas na gestão de transferências de recursos, apontadas neste Relatório (ausência de avaliação de custos; ocorrência de subconvenimento sem previsão no termo de transferência; fragilidades no acompanhamento e fiscalização das transferências efetivadas; intempestividade na instauração de TCE; aprovação de Planos de Trabalho deficientes, dentre outras), as quais já foram objeto de recomendações ulteriores, com o objetivo de evitar a recorrência de falhas da mesma natureza.

Por fim, ressalta-se que a Unidade não dispõe de indicadores de gestão instituídos para o monitoramento do processo de atendimento às diligências do TCU.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Conformidade das Peças do Processo Anual de Contas.

Fato

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 124/2012 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da SESAN/MDS, as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria: (i) a Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 119/2012; da DN TCU nº 124/2012 e da Portaria TCU nº 150/2012?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com o objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da SESAN foi analisado o Processo nº 71000.014967/2013-40, tendo sido constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2012, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao disciplinamento da Portaria TCU nº 150/2012. As principais inconsistências estão identificadas no quadro a seguir:

Quadro – Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão 2012

Item - DN 119/2012	Inobservâncias à Portaria TCU nº 150/2012	Atendimento a partir de questionamento por Solicitação de Auditoria
1. Identificação e atributos das UJ que compõem o Relatório		



1.2 - Finalidade e Competências Institucionais	O texto do item 1.2 do RG não contempla informações acerca das competências institucionais relacionadas às atribuições definidas em lei a serem executadas por intermédio das políticas públicas a cargo da UJ. Também não traz em linhas gerais os objetivos e realizações empreendidas pela UJ, cujos detalhes serão tratados nos itens subsequentes.	SIM
1.3 - Organograma funcional e competências e atribuições das áreas	A UJ deixou de apresentar a descrição sucinta das competências e atribuições de responsabilidade de cada área componente da estrutura, além da identificação dos macroprocessos conduzidos pelas subdivisões existentes e os principais produtos deles decorrentes.	SIM
1.4 - Macroprocessos finalísticos	A UJ deixou de descrever sucintamente sobre como os macroprocessos finalísticos foram conduzidos pela UJ	INSUFICIENTE
1.5 - Macroprocessos de apoio	A UJ deixou de descrever sucintamente sobre como os macroprocessos de apoio foram conduzidos pela UJ	INSUFICIENTE
2. Planejamento estratégico, Planos de Metas e de Ações		
2.1 - Informações sobre o Planejamento Estratégico	O texto do item 2.1 do RG não contempla informações acerca do período de abrangência do Planejamento Estratégico; vinculação do PE com as competências da UJ e com o PPA, com a identificação dos programas temáticos, objetivos, iniciativas e programas de gestão, manutenção e serviços.	INSUFICIENTE
2.2 - Informações sobre as estratégias adotadas para atingir os objetivos estratégicos	Faltou a avaliação de riscos. O texto também não contempla a vinculação dos indicadores utilizados pela UJ com os resultados obtidos.	INSUFICIENTE



2.3 - Demonstração da execução do plano de metas ou de ações para o exercício	O texto não traça os resultados alcançados; não discorre sobre o quanto das ações foi executado e o quanto das metas foi alcançado. Não menciona acerca de sucessos ou insucessos. Não aborda o impacto dos resultados das ações sobre os objetivos estratégicos ou relaciona os objetivos alcançados com o aperfeiçoamento do serviço ou produto prestado ou colocado à disposição da população.	INSUFICIENTE
2.4 - Informações sobre indicadores utilizados para monitorar e avaliar a gestão	Os indicadores apresentados são os vinculados ao PPA. Não existem indicadores de gestão.	NÃO
3. Estruturas de Governança e de autocontrole da gestão		
3.2 - Informações sobre o funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ (Autoavaliação dos Controles Internos Administrativos)	O quadro de avaliação do Sistema de Controles Internos foi elaborado apenas uma vez. Não há Nota explicando que a estrutura física, de pessoal, imobiliária e mobiliária da SESAN é a mesma da consolidada POP-SESAN. Seria necessário a explicação pela falta de preenchimento do questionário para a UJ consolidada.	SIM
5. Tópicos especiais da execução orçamentária e financeira		
5.3 - Transferências mediante convênios, contratos de repasse, termo de parceria, etc.	A nomenclatura do item 5.3.3 não guarda conformidade com a Portaria 150/2012 (pág. 116 do RG); os dados constantes dos quadros A.5.6 e A.5.7 não guardam conformidade com as informações inseridas no SIAFI e SICONV, considerando que o mês de referência usado para extração pela UJ não foi o mês 12.	SIM
10. Conformidade e tratamento de disposições legais e normativas		



10.3 - Entrega das declarações de bens e rendas	Segundo informações no RG, um servidor não entregou a declaração de bens e rendas no exercício em referência. A UJ não se manifestou quanto à cobrança enviada para que o ex-servidor apresentasse a DBR.	SIM
10.4 - Informações de registros atualizados no SIASG e no SICONV	Não foi anexada declaração da UG 550020 – Ambiente da Gestão de Projetos Especiais de atualização das informações no SIASG e no SICONV.	SIM

Fonte: Relatório de Gestão 2012

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201306018/011, foi dado conhecimento à UJ acerca dos itens que necessitam de complementação de informação, de forma a garantir o inteiro atendimento à Portaria TCU nº 150/2012, tendo o gestor apresentado os documentos acostados aos autos às fls. 09/27 e 29/34, do presente processo de contas. Contudo, algumas informações ainda permanecem sem o atendimento pleno ao conteúdo da Portaria/TCU nº 150/2012.

Quanto ao conteúdo do Rol de Responsáveis, verificou-se que os períodos informados para os substitutos dos titulares das naturezas de responsabilidade enumeradas no art. 10 da Instrução Normativa nº 63/2010 coincidem com os períodos de responsabilidade dos respectivos titulares. Foi solicitado à UJ que informe os efetivos períodos de substituição, adequando o Rol de Responsabilidade constante do processo anual de contas, o que foi providenciado e inserido às fls. 07/08 do processo.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 FISCALIZAÇÃO INTERNA DA EXECUÇÃO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Acompanhamento e fiscalização da execução dos objetos pactuados no âmbito das transferências voluntárias, realizados pela Unidade Jurisdicionada.

Fato

De início, cabe mencionar a relevância do **acompanhamento e fiscalização** da execução dos objetos pactuados no âmbito das transferências voluntárias, com tratamento específico na Portaria Interministerial nº 127/2008, em seu capítulo V, com destaque para o Art. 51, que declara: *A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.* O mesmo comando está contido na Portaria Interministerial nº 507/2011, no seu art. 65, demonstrando, em termos de controle, a sua importância na garantia do atingimento dos objetivos previstos pelas Ações de Governo no contexto das execuções



descentralizadas na forma de transferências voluntárias.

Assim sendo, a fiscalização da execução dos objetos pactuados é um instrumento disponibilizado ao concedente, que possibilita verificar o cumprimento das metas conforme pactuadas nos planos de trabalho, a execução total do objeto ou mesmo parcial em termos proporcionais aos recursos já liberados, permitindo, ainda, verificar a correção e coerência das informações inseridas pelo conveniente no SICONV. No mesmo sentido, o resultado das fiscalizações torna possível melhor gerência na liberação de recursos, bem como a adoção de medidas corretivas a respeito de irregularidades/impropriedades encontradas e relatadas pela fiscalização sobre os atos de gestão referentes à execução físico-financeira.

Com a finalidade de avaliar a sistemática, o planejamento, e a infraestrutura disponibilizada às fiscalizações realizadas pela SESAN nos exercícios 2011/2012, acerca da execução das transferências voluntárias sob sua responsabilidade, foram solicitadas informações por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/002, de 06.09.2012.

A Unidade disponibilizou as informações por meio do Ofício nº 1250/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 18.09.2012, e do Ofício nº 1290/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 25.09.2012. Em análise realizada acerca do quantitativo das fiscalizações, com síntese no quadro a seguir, verifica-se quanto às fiscalizações planejadas *versus* realizadas, haver uma efetividade de quase 100% no exercício de 2011, e de cerca de 70% para o exercício de 2012, cujo cronograma de fiscalizações ainda está em andamento:

Quantidade de Fiscalizações em 2011 e 2012

Exercícios	Planejadas	Executadas	%
2011	175	174	99,44
2012	158	109	70

Fonte: elaborado pela DSDES com informações da SESAN

Acrescenta-se que a SESAN planejou e realizou 49 fiscalizações em Termos de Parceria, referentes aos exercícios de 2011/2012. Da análise, observa-se, ainda, que a Unidade adota boas práticas na sistemática empregada nas fiscalizações da execução dos ajustes, dentre as quais se destacam:

- a) elaboração de planejamento das fiscalizações, com definição de estratégias, situação dos convênios, termos de parcerias e contratos de repasse; elaboração de cronograma, de metodologia e agendamento das visitas com o responsável local;
- b) utilização de rotina prévia para a realização das fiscalizações, com elaboração de questionários, check-list, cópias de peças básicas dos ajustes: Plano de Trabalho, Termo de Referência, dentre outros documentos.

Por outro lado, quanto à infraestrutura e logística necessárias para as fiscalizações, a Unidade elenca a carência de veículos *in loco* (*utilizam veículos dos conveniados*), notebooks obsoletos, e falta de cinefotografia. Em relação ao gasto com passagens e diárias, não existem óbices por parte do Ministério, conforme exposto pela SESAN.

A respeito da força de trabalho disponível para as fiscalizações no exercício de 2012, a Unidade informa contar com 22 servidores, entre efetivos e temporários, não tendo se manifestado sobre a suficiência da mão-de-obra em relação à demanda a ser atendida.



Para o fim de realizar verificações a respeito do relato das fiscalizações executadas nos mencionados exercícios, foram solicitados os Relatórios de Fiscalização a seguir, selecionados pelos critérios de materialidade, criticidade e relevância:

Quadro - Relatórios de Fiscalização – Exercícios 2011/2012

Convênio nº	Conveniente	Ação
013/2009/SAIP/MDS	Gov. do Estado de Pernambuco – Sec. de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos/PE	Inclusão Produtiva
01/2009/SAIP/MDS	Ação Comunitária do Brasil – ACB/RJ	Inclusão Produtiva
018/2010	Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE	Agricultura Urbana e Periurbana
238/2010	Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas/BA	Agricultura Urbana e Periurbana
210/2008	Prefeitura Municipal de Iguaba Grande/RJ	Equipamentos Públicos – Restaurantes e Cozinhas Populares
202/2006	Prefeitura Municipal de Florânia/RN	Equipamentos Públicos – Restaurantes e Cozinhas Populares
085/2010	Prefeitura Municipal de Toledo/PR	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
101/2010	Prefeitura Municipal de Divinópolis/MG	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar

Fonte: elaborado pela DSDES

Do exame efetuado nos Relatórios de Fiscalização apresentados pela Unidade, verificou-se não haver um modelo padrão de relatório de visita técnica. Assim, alguns são mais elaborados, detalhando o histórico do convênio, a metodologia, uma síntese do projeto técnico, as metas e etapas, a implantação, as conclusões e recomendações; alguns, bem sintéticos, descrevem o convênio e o resultado da visita; alguns relatam a programação da visita, apresentam os resultados de entrevistas realizadas, descrevem as visitas a entidades e concluem com observações.

Embora as Ações de Governo apresentem distintos objetos e finalidades, por conseguinte, formas de execução também diferentes, é oportuno desenvolver um padrão mínimo de relatório de visita técnica, com espaço para avaliações específicas, de acordo com os objetos pactuados. Logo, a Unidade poderia desenvolver um modelo mínimo de relatório de visita técnica, para o qual se sugere incluir uma avaliação da execução do objeto pactuado (com detalhe da execução das metas/etapas), análise do alcance dos objetivos, análise e avaliação da execução financeira, apresentação dos resultados da visita sob os aspectos físico-financeiros, e recomendações cabíveis às áreas responsáveis.

Sobre a questão da supervisão e do acompanhamento *in loco* dos instrumentos de transferência, na Nota Técnica nº 02/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2013, a Unidade informou que “(...) esta SESAN reconhece a necessidade de elaboração de um Relatório de Fiscalização padronizado a ser utilizado por toda a Secretaria. O relatório será elaborado e utilizado para as fiscalizações de 2013 em diante.”

3.1.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no levantamento dos saldos de recursos não utilizados, a serem devolvidos no âmbito das transferências voluntárias, relacionados com a ausência dos extratos das aplicações financeiras e com a ausência de memória de cálculo demonstrando os rendimentos auferidos e/ou a correção monetária.



Fato

Em análise da amostra de processos cujas prestações de contas foram aprovadas dentro do exercício de 2012, foram verificadas fragilidades no levantamento dos saldos de recursos a serem devolvidos pelos convenientes, no que se refere à devolução de saldo fora do prazo devido e ao cálculo dos rendimentos da aplicação financeira em relação a saldos de recursos que não foram aplicados dentro de um período específico, enquanto não foram utilizados. Como exemplo, podem ser citadas as prestações de contas dos seguintes instrumentos:

- Processo nº 710000.64890/2009-72 – SICONV nº 707046 - Conveniente: Prefeitura Municipal de Senador Pompeu/CE - valor repassado de R\$ 145.500,00: na ausência dos extratos bancários de aplicação financeira, que inclusive ensejou a inscrição do convênio como inadimplente no SIAFI, a Unidade optou por utilizar a “Calculadora do Cidadão” do Site do Banco Central do Brasil, para apurar o rendimento da poupança durante toda a vigência do instrumento, de maneira a obter o valor corrigido monetariamente. O valor obtido pela Unidade chegou a R\$ 166.080,96, tendo sido apurados rendimentos em torno de R\$ 22.131,23. Assim, ao verificar que o valor devolvido pelo conveniente, R\$ 167.631,23 (GRU – fls. 25/26 – Anexo), estava bastante próximo do valor obtido, a Unidade decidiu por aprovar a prestação de contas, embora não tenham sido encaminhados os extratos da poupança que compõem a prestação de contas (Parecer Financeiro COPC/CGEOF /SESAN/MDS nº 074/2012 (fls. 423/424), de 18.6.2012). Em item específico deste relatório, questiona-se também o fato de que a Unidade não possui evidências de que o conveniente tenha aplicado os recursos na poupança;

- Processo nº 71000.585803/2008-35 – SICONV nº 700549 - Conveniente: Governo do Estado do Paraná - valor repassado de R\$ 12.000.000,00: a partir do extrato da conta corrente do convênio, emitida por Sistema do Banco do Brasil (Internet ou Auto-Atendimento), verificou-se que os recursos financeiros referentes à primeira parcela (R\$ 6.000.000,00), que foram depositados na conta em 11.2.2009, foram transferidos para a aplicação financeira somente no dia 20.2.2009. Na análise financeira da prestação de contas (Parecer Financeiro CAPC/CGEOF/SESAN/MDS Nº 116/2011, de 29/12/2011) não consta levantamento acerca dos rendimentos que deixaram de ser auferidos durante os 9 (nove) dias em que os R\$ 6.000.000,00 permaneceram fora da aplicação. No caso da segunda parcela de recursos, a transferência para a aplicação ocorreu no mesmo dia, assim como exige a legislação vigente. Além disso, também não houve clareza quanto à fixação do volume exato de recursos que foram devolvidos ao MDS: no Memorando 073/2011 (folha 1010), emitido em resposta à Nota Técnica nº 064/2011 – CAPC/CGEOF/SESAN/MDS, encaminhado pelo Ofício 0705/11/GS, de 22/08/2011, consta a informação de que foi devolvido ao MDS o montante de R\$ 608.597,16, sendo R\$ 517.051,97 referentes ao saldo da aplicação financeira e R\$ 91.545,19 relativo a devoluções de recursos não utilizados para despesas com a Central de Viagens. Já o Parecer Financeiro CAPC/CGEOF/SESAN/MDS Nº 116/2011 (fls. 2010/2014), de 29/12/2011, que aprova a prestação de contas final encaminhada pelo Governo do Estado do Paraná, conclui que os rendimentos da aplicação financeira alcançaram o montante de R\$ 518.874,20, sendo que destes, R\$ 111.324,00 foram utilizados no objeto, enquanto R\$ 397.497,42 foram recolhidos aos cofres da União e R\$ 10.052,78 foram recolhidos aos cofres do Estado. Ocorre que não consta nos autos comprovante de recolhimento de recursos aos cofres do tesouro no valor mencionado, estando comprovado o recolhimento de R\$ 437.424,04, em 21.5.2010, conforme se verifica nas folhas 983 dos autos (Volume V) e 3240 do Anexo VII;



-Processo nº 71000.057095/2010-61 - SICONV nº 733999 – Convenente: Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT: em vista da não execução do objeto avençado no período de vigência, o convenente pleiteou a adição do prazo do convênio, sem, contudo, obter a anuência da SESAN. A Unidade solicitou a devolução do recurso ao convenente e a apresentação do comprovante dos recursos devolvidos do convênio (para tanto, concedendo prazo até 30.1.2012) acrescido das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, bem como os extratos completos da conta do convênio (conta corrente e conta de aplicação financeira), desde a abertura da conta até a data de encerramento, oficiando ao partícipe por meio do Ofício nº 311/2011, de 15.12.2011, e do Ofício nº 03/2012, de 4.1.2012. O convenente solicitou prorrogação do prazo para devolução do recurso, por meio do Ofício nº 065/2012, de 27.01.2012, tendo sido concedido pela SESAN prazo até 1.3.2012 para a referida devolução dos recursos (Ofício nº 207/2012, de 06.02.2012). O convenente arrecadou o valor de R\$ 291.004,26, no dia 28.2.2012, referente à devolução, conforme consulta às fls. 537 (vol. III) dos autos; e a SESAN emitiu o Parecer Financeiro nº 026/2012, de 5.3.2012 (fls. 538/540, vol. III), no qual discrimina a devolução realizada, destacando o valor de R\$ 249.857,50 referente ao principal e o valor de R\$ 41.146,76, correspondente à correção monetária.

A respeito da devolução dos recursos e da aprovação da prestação de contas destacamos que inexistiu no processo comprovação de aplicação financeira do recurso repassado pela SESAN, no total de R\$ 249.857,50. Não constam do processo os extratos completos da conta do convênio e da aplicação financeira, demonstrando os rendimentos obtidos desde 2.7.2010 até o dia 28.02.2012, data da efetiva devolução do recurso. Ainda a respeito da devolução, também não foi localizada no processo qualquer memória de cálculo realizado pela SESAN, que possibilite confirmar se está correto o cálculo da atualização monetária no valor de R\$ 41.146,76, conforme valor recolhido pelo convenente.

Causa

A Área Técnica deixou de utilizar-se de requisitos adicionais para a análise da prestação de contas apresentada pelo convenente, fragilizando a aprovação da própria prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Indagada por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012, foi encaminhado o Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, contendo a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, esclarecendo o seguinte:

“Processo nº 710000.64890/2009-72 – SICONV nº 707046 - Convenente: Prefeitura Municipal de Senador Pompeu/CE:

Visando não trazer prejuízos ao município com a inscrição do Convênio como inadimplente no SIAFI, a Coordenação de Prestação de Contas optou por utilizar a ‘Calculadora do Cidadão’ para realizar os cálculos, visto que constava nos autos o extrato da conta corrente que comprovava que logo após o depósito dos recursos transferidos pelo MDS (05/01/2010) a Convenente procedeu com a aplicação dos mesmos (11/01/2010), fls. 07. Além disso, caso não tivesse aplicado os recursos no mercado financeiro, caberia a Convenente recolher o valor repassado com a correção monetária, o que já havia ocorrido. Desta forma, entendemos que não havia razão pela



qual manter o município como inadimplente e aprovamos a Prestação de Contas.

Processo nº 71000.585803/2008-35 – SICONV nº 700549 – Convenente: Governo do Estado do Paraná - valor repassado de R\$ 12.000.000,00:

A respeito da não solicitação de recolhimento do valor que seria obtido nos 9 (nove) dias em que os recursos deixaram de ser aplicados, a Coordenação de Prestação de Contas providenciará a reabertura da prestação de contas logo que for recebido o Relatório de Auditoria com as recomendações.

A respeito da informação de que 'não houve clareza quanto à fixação do volume exato de recursos que foram devolvidos ao MDS' temos a informar:

A informação prestada pela Convenente por meio do Memorando 073/2011, fls. 1010, foi retificada por meio do Memorando constante às fls. 1.562, que encaminhou novo Relatório de Execução da Receita e Despesa constante às fls. 1.563;

Os valores ora aprovados correspondem à última atualização do Relatório apresentado pela Convenente, onde demonstra:

Receita		Despesa		Saldo	
MDS	12.000.000,00	MDS	11.960.073,38	MDS	39.926,62
Contrapartida	3.000.000,00	Contrapartida	2.925.035,87	Contrapartida	74.964,13
Rendimentos	518.874,20	Rendimentos	111.324,00	Rendimentos	407.550,20
	15.518.874,20		14.996.433,25		522.440,95

Do saldo de R\$ 522.440,95, o montante de R\$ 85.016,91 (R\$ 74.964,13 + R\$ 10.052,78) foi recolhido à conta do Estado do Paraná, por ser saldo de contrapartida e saldo de rendimentos de aplicação, obedecendo à proporcionalidade na aplicação dos recursos; O restante dos recursos, correspondente a R\$ 437.424,04, foi recolhido à conta do tesouro.

Processo nº 71000.057095/2010-61 - SICONV nº 733999 – Convenente: Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT:

Visando sanar a impropriedade apontada pela Controladoria-Geral da União (CGU), a Prefeitura Municipal de Cuiabá – MT encaminhou, por meio do e-mail caf_smtde@cuiaba.mt.gov.br; cópia dos extratos bancários da conta específica do Convênio nº 016/2010, onde podemos verificar os seguintes rendimentos auferidos com aplicação financeira no período de julho de 2010 a fevereiro de 2012:

Período	Rendimentos	Saldo
09.07.2010 Recursos MDS		249.857,50
julho/2010	1.314,64	251.172,14
agosto/2010	2.002,97	253.175,11
setembro/2010	1.925,72	255.100,83
outubro/2010	1.848,45	256.949,28
novembro/2010	1.462,37	258.411,65
24.11.2010		
Trans. Depósito judicial		(258.411,65)
dezembro/2010		0,00
Saldo 31.10.2010		0,00
janeiro/2011		0,00



fevereiro/2011		0,00
março/2011		0,00
abril/2011		0,00
maio/2011		0,00
junho/2011		0,00
15/07/2011		
Ordem Bancária		258.411,65
19/07/2011		
Depósito contrapartida	13.176,00	271.587,65
julho/2011	1.132,11	272.719,76
agosto/2011	2.670,43	275.390,19
19/09/2011		
Rendimentos perdidos ⁽¹⁾	16.169,78	291.559,97
setembro/2011	2.452,63	294.012,60
outubro/2011	2.358,15	296.370,75
novembro/2011	2.305,91	298.676,66
dezembro/2011	2.448,96	301.125,62
Saldo 31.12.2012		301.125,62
janeiro/2012	2.412,79	303.538,41
fevereiro/2012	641,85	304.180,26
Saldo 08.02.2012		304.180,26
Contrapartida		(13.176,00)
Valor devolvido ⁽²⁾		291.004,26

*Cabe ressaltar que o Convenente efetuou devolução de recursos na ordem de **R\$16.169,78** (dezesseis mil, cento e sessenta e nove reais e setenta e oito centavos), referentes aos rendimentos perdidos com aplicação financeira em virtude do atraso do depósito da contrapartida municipal e da retirada indevida de recursos da conta específica por ordem judicial (dez/2010 e julho/2011).*

*O Convenente efetuou a devolução dos recursos na ordem de **R\$291.004,26** (duzentos e noventa e um mil, quatro reais e vinte e seis centavos), conforme documento do SIAFI 2012RA000106, de 28/12/2012.*

Ainda em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, a Unidade encaminhou o Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, anexando a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, informando o que segue:

“A CGEOF informou que as fragilidades apontadas pela auditoria da CGU referem-se a ocorrências isoladas, cujas providências para correção já foram adotadas. É prática corrente exigir, em atenção aos ditames legais, a apresentação dos extratos bancários de conta corrente e de aplicação financeira, referentes ao período integral de execução dos instrumentos de repasse firmados, bem como dos extratos que demonstrem que a referida conta teve seu saldo zerado após a devolução, ao erário, de todos os eventuais saldos de recursos remanescentes ao término da vigência dos instrumentos. Na ausência dos extratos bancários, caso o convenente omita sua apresentação após ser reiteradamente diligenciado, a CGEOF se vale do aplicativo ‘Calculadora do Cidadão’, disponível no sítio Banco Central do Brasil na internet (...), para realizar a atualização, pela poupança, dos valores repassados, quando o período de aplicação ultrapassa 30 (trinta) dias. O valor atualizado obtido é acrescido de atualização monetária e eventuais juros, conforme o caso, cujo cálculo é realizado no aplicativo ‘Atualização de Débito’, disponível no sítio do Tribunal de Contas da União – TCU na internet (...). As respectivas memórias de cálculos realizados são rotineiramente



Análise do Controle Interno

Em atendimento ao que dispõe o art. 57 c/c as alíneas “e”, “f” e “g” do inciso II do § 1º do art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 e art. 73 c/c as alíneas “e”, “f” e “g” do inciso II do § 1º do art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, a análise da prestação de contas tem como objetivo aferir a boa e regular aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio firmado. Nesse contexto, o extrato da conta corrente e da aplicação financeira são os únicos documentos que permitem a verificação de eventuais irregularidades na movimentação dos recursos repassados, tais como a transferência indevida de numerários para outros fins ou até mesmo outras aplicações mais rentáveis que a poupança.

Em que pese a Unidade ter envidado esforços para a devolução dos valores em questão (Convênios SICONV nºs 707046, 733999 e 700549), para as transferências ainda vigentes, a Unidade deve exigir que o encaminhamento do extrato da conta corrente e da aplicação financeira do instrumento seja condição primordial para que as prestações de contas sejam aprovadas. A Unidade tem a opinião de que as falhas detectadas foram isoladas. Porém, as situações ora relatadas evidenciam que há necessidade de melhorias e/ou aperfeiçoamentos nos controles internos administrativos relativos ao acompanhamento, cobrança e análise das prestações de contas, de maneira a conferir maior eficácia a esses controles. Dentre estas melhorias de controles internos, cita-se o acesso direto, por parte das áreas técnicas, à conta corrente e à de aplicação financeira do instrumento, durante a fase de execução, e por parte da CGEOF, na fase de análise das prestações de contas, a partir do qual será possível verificar, de maneira antecipada, como os recursos transferidos estão sendo aplicados, possibilitando a análise plena e aprovação das prestações de contas, mesmo nos casos em que os extratos não são encaminhados.

Recomendações:

Recomendação 1: Com fulcro no art. 57 c/c a alínea "g", inc. II, § 1º do art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 e/ou na alínea "e", inc. II, § 1º do art. 82 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, na análise das prestações de contas a serem recepcionadas na Coordenação de Prestação de Contas, exigir do conveniente a apresentação do extrato da aplicação financeira, de maneira a possibilitar a verificação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo MDS.

Recomendação 2: Nos casos de devolução de saldo, exigir a atualização monetária consoante apresentação de extratos do valor aplicado no mercado financeiro e, se não tiver sido aplicado, atualizar monetariamente o valor a ser devolvido, acostando memória de cálculo nos autos.

Recomendação 3: Incrementar os controles internos administrativos relativos ao acompanhamento das transferências voluntárias, cobrança e análise das prestações de contas, por meio do acesso direto à conta corrente dos convênios e instrumentos congêneres firmados pela Unidade.

3.1.3 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.3.1 CONSTATAÇÃO



Impropriedades na demonstração da compatibilidade dos custos das propostas de convênios, por parte da área técnica da SESAN, evidenciando fragilidade no atendimento ao contido § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001.

Fato

De acordo com o § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, a Administração, ao fixar os valores a serem transferidos, deverá fazer análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

A análise dos custos das propostas dos convênios é feita com base em pesquisas de preços (orçamentos e/ou cotações de preços) que, via de regra, são providenciadas pelo próprio proponente e encaminhadas ao MDS, por meio do SICONV, ou em formato físico para compor os autos do processo do convênio.

Essa pesquisa de preço deve compor o Termo de Referência do projeto, conforme dispõe o inc. XXVI do § 2º do art. 1º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, de maneira a propiciar a avaliação do custo pela Administração, conforme parecer prévio emitido pela área técnica.

Nos convênios formalizados nos exercícios de 2011 e 2012, conforme amostra verificada pela equipe de auditoria, foram constatadas fragilidades no procedimento de avaliação do custo das propostas, por parte do MDS, tendo sido emitido parecer favorável pela compatibilidade dos custos dos convênios, apesar da ausência de detalhamento dos quantitativos dos principais insumos objeto do convênio ou da falta de orçamento para um ou mais elementos de despesa do objeto do convênio proposto.

A CONJUR/MDS tem reiteradas vezes recomendado à Unidade que emita parecer pela compatibilidade dos custos das propostas, com base em suas próprias pesquisas. Com exceção do objeto “Construção de Cisternas” (Ação 11V1 e 8458), onde a área técnica se utiliza de pesquisa feita no SINAPI (com fulcro no § 1º do art. 30 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 e art. 127 da Lei nº 12.309/2011 – LDO 2011), o parecer favorável à compatibilidade dos custos da proposta se deu com base apenas nos orçamentos encaminhados, sem cotejo com preços de referência.

Sendo assim, conclui-se que a Unidade cumpre parcialmente com o disposto no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, uma vez que não realiza sua própria pesquisa de preço e ao se utilizar dos orçamentos encaminhados pelo proponente não realiza “cotejo” dos preços orçados em relação a preços de referência obtidos por outros meios, oficiais ou não. Tal fragilidade foi verificada nos seguintes processos:

- Processo nº 71000.052535/2012-56 – SICONV nº 770357 – Convenente: Governo do Estado do Acre – Objeto: Inclusão Produtiva: nos orçamentos apresentados para os insumos da Etapa/Fase 1.1 – Horticultura Rural e Urbana (R\$ 1.410.183,17), que será custeado com recursos do MDS, em que pese os custos constantes do plano de trabalho terem sido calculados com base no preço médio cotado (conforme verificação de uma amostra de 60% dos custos dessa etapa), a cotação relativa à “bomba elétrica” (orçada em R\$ 268.666,67) pode ter sido superestimada em virtude da diferença de mais de 100% entre o maior e o menor preços orçados. De acordo com os autos, o proponente cotou os seguintes preços: R\$ 1.650,00 na folha 223 (maior preço orçado); R\$ 784,00 na folha 222 (menor preço orçado) e R\$ 790,00 na folha 221. Preço unitário constante



do plano de trabalho: R\$ 1.074,67 (preço médio incluindo maior preço orçado). Preço médio sem incluir maior preço orçado: R\$ 787,00. Com um preço médio de R\$ 787,00, o custo das 250 bombas elétricas ficaria em torno de R\$ 196.750,00, o que geraria uma economia para o orçamento de R\$ 71.916,67. Com relação à contratação de “técnicos agroflorestais”, com custo unitário (salário mensal) orçado em R\$ 2.066,00, a serem contratados durante 18 (dezoito) meses para assistir tecnicamente os beneficiários (totalizando R\$ 892.512,00), a CONJUR-MDS, por meio de seu Parecer Jurídico nº 0363/2012/CONJUR-MDS/CGU/AGU (fls. 275 a 278), de 05/07/2012, apontou a ausência de cotação de preço, em no mínimo, 3 (três) fornecedores distintos para essa despesa. A impropriedade foi sanada, conforme menciona a área técnica, por meio da Nota Técnica nº 45/2012 (fls. 287/288), de 05/07/2012, uma vez que foram anexadas ao SICONV 3 (três) pesquisas de preço, entretanto, frise-se que os custos relativos à contratação de pessoa física foram considerados pela área técnica somente após o apontamento feito pela CONJUR-MDS. De acordo com o plano de aplicação, essa despesa também será coberta com recursos da contrapartida (natureza da despesa 3.3.90.36.00 – Outros serviços de Terceiros – Pessoa física).

- **Processo nº 71000.068291/2011-42 – SICONV nº 756535 – Convenente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Objeto: construção de cisternas (1ª Água):** pela análise dos autos, verificaram-se indícios de que a área técnica aprovou o plano de trabalho e o termo de referência encaminhados pelo proponente sem que fosse realizada a pesquisa SINAPI, conforme dispõe o § 1º do art. 30 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. No Despacho nº 1370/2011-AECI/MDS (fls. 136/137), de 25.10.2011, foi apontada a falta do cotejo dos preços orçados pelo proponente com os preços registrados no SINAPI. A AECI/MDS também verificou que o custo unitário da cisterna de “ferrocimento” (R\$ 2.152,88) estava bem acima do custo proposto em outros instrumentos, a exemplo do Termo de Parceria nº 05/2010 (R\$ 1.473,40). Na Nota Técnica Nº 123/2011-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 165/166), de 31.10.2011, expedida em resposta ao Despacho da AECI/MDS, a área técnica anexou aos autos, fls. 149/164, estudo técnico do INCRA que justifica o uso da cisterna de “ferrocimento” para o solo da região sul, que foi ratificado por Engenheiro Agrônomo do MDS. Quanto à questão do custo da cisterna de “ferrocimento”, a consulta ao SINAPI foi anexada aos autos (fls. 163/164). Todos esses elementos indicam que a área técnica, ao aprovar o projeto proposto, não avaliou, de forma pormenorizada, o custo da cisterna.

- **Processo nº 71000.038624/2011-17 – SICONV nº 757960 – Convenente: Governo do Estado de Pernambuco – Objeto: Agricultura Urbana e Periurbana:** a Nota Técnica nº 120/2011-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 26.10.2011 (fls. 120 a 132), que aprovou o projeto em seus aspectos técnicos mencionou que os custos do detalhamento orçamentário e do plano de trabalho, de fato, quando comparados com as pesquisas de preços constantes do SICONV estão compatíveis e que tais custos encontram-se em consonância com os preços registrados no SINAPI do mês de setembro/2011. Entretanto, em que pese a área técnica ter concluído que o custo unitário por família (de R\$ 9.667,90/família) encontra-se compatível com o custo médio de implementação dessas cisternas em outras parcerias firmadas pelo MDS (R\$ 10.497,68/família), não consta, nos autos ou anexado ao SICONV, documento comprobatório da pesquisa SINAPI realizada.

- **Processo nº 71000.022924/2012-57 – SICONV nº 770317 – Convenente: Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMATER/PI – Objeto: construção de cisternas (1ª e 2ª Águas):** a respeito da análise de custos do convênio, em observância ao art. 35 da Lei nº 10.180/2001, em especial quanto à capacitação, constata-se que, por meio da Nota Técnica nº 87/2012, de 15.6.2012 (fls. 112 a 120), no item que trata “Da



Análise dos Custos”, a Área Técnica informa ter procedido à comparação entre os preços propostos e os que têm sido praticados por outros parceiros na implementação de atividades semelhantes, bem como os indicados pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil-SINAPI. No entanto, verifica-se que não constam do processo documentos que evidenciem a realização da referida análise comparativa, de forma a dar suporte à realização da análise de custos do convênio. É importante acrescentar que a formalização de estudo desta natureza serviria como análise padronizada, podendo ser utilizada na avaliação de custos de outros ajustes na consecução de objetos análogos. Além disso, no que diz respeito aos cálculos apresentados pelo conveniente sobre os gastos previstos com as despesas de “combustível”, ressalte-se que não há no processo documentação sobre a metodologia utilizada pela EMATER/PI que evidencie o cálculo/detalhamento apresentado quanto às despesas com combustível, cujo orçamento está acostado às fls. 94/96, totalizando R\$ 261.366,30. Seria conveniente o partícipe ter apresentado os demonstrativos que deram suporte aos valores de consumo de combustível, tais como: o detalhamento dos roteiros, distâncias a serem cobertas, quantidade de viagens, finalidades, identificação dos veículos que serão utilizados, etc. Esse detalhamento serviria de insumo para que a Unidade realizasse levantamentos próprios com o fito de demonstrar que esses custos estão compatíveis, conforme dispõe o art. 35 da Lei nº 10.180/2001.

- Processo nº 71000.048417/2012-43 - Termo de Parceria SICONV 769364, OSCIP: Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido - AP1MC - Objeto: construção de cisternas (2ª Água): Em análise aos documentos anexados ao SICONV, no tocante à pesquisa de preços, observaram-se fragilidades na demonstração da compatibilidade dos preços apresentados com os praticados no mercado, considerando que os documentos constantes do Portal de Convênios apenas consignam lista triplíce de fornecedores e preços para cada item, não se fazendo acompanhar de comprovação de que os valores foram obtidos a partir de informação dos fornecedores listados, visto que não consta qualquer outro documento com timbre das empresas desses fornecedores ofertantes. As despesas incluídas no orçamento apresentado carecem de maior detalhamento: exemplo - despesas com combustíveis - não há detalhamento de quilometragem a ser percorrida e quantitativo de litros de combustível necessário, quantitativo de carros que atuarão no objeto do Termo de Parceria, placas, motoristas, etc., ou, despesas com capacitação – não há detalhamento de quantas turmas serão formadas, quantitativo de famílias por turma, quantos instrutores, material didático, conteúdo, etc. Tal situação demonstra que o orçamento apresentado é mera estimativa ou expectativa de custos, fato confirmado pela OSCIP, quando questionada a respeito do orçamento do item combustíveis, alegando que as comunidades não foram previamente definidas, sendo estimativo o cálculo do custo desse item. Quanto à análise dos custos pela Área Técnica, esta também encontra fragilidade, vez que, embora conste da Nota Técnica nº 65/2012 CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 18.05.2012, a afirmação de que existe conformidade dos preços com os do SINAPI, não há demonstração de testes efetuados pela equipe técnica por meio de inclusão da listagem, ainda que por amostragem, dos itens analisados.

- Processo nº 71000.057722/2011-45 – Convênio nº 756472 - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA, tendo como intervenientes o Governo do Distrito Federal e a EMATER/DF. Objeto: Apoio ao desenvolvimento do Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais do Distrito Federal. Dos



exames realizados nos documentos acostados aos autos não se verificou a existência de detalhamento dos produtos que seriam adquiridos dos produtores (espécie e quantitativo individual) e não há balizamento por meio de pesquisa de preço para os produtos a serem adquiridos, uma vez que não há listagem prévia nominal desses produtos. Por consequência, o concedente não pode aferir se os valores pagos a título de compra de alimentos estão compatíveis com os estabelecidos pela CONAB. A listagem somente tornou-se conhecida quando da remessa do Relatório Trimestral pelo conveniente.

Causa

Ausência de planejamento quanto à necessidade de obtenção de parâmetros de referência de custos. Dificuldade em se obter preços de referência (oficiais ou não) que sirvam de parâmetro de comparação com os custos das propostas referentes às demais ações a cargo da Unidade. Falta de inserção, nos autos, de documentos que sirvam de suporte à análise de custos, a exemplo da pesquisa SINAPI relativa ao objeto Cisternas (1ª e 2ª Águas) e demais ações cujos custos são cotejados com o SINAPI (falha formal).

Segundo o inciso I do art. 55 do Anexo VI da Portaria MDS nº 120, de 12 de junho de 2012, aos Diretores de cada área incumbe *"planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução das atividades técnicas e de gestão das respectivas unidades"*. Dessa forma, considerando tais competências regimentais, os Diretores do Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva - DEFEP (departamento responsável pela gestão da Ação de Cisternas - 1ª e 2ª Águas - em relação aos Convênios SICONV 770357, 756535, 770317 e 769364); do Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares (departamento responsável pela gestão da Ação de Agricultura Urbana e Periurbana - em relação ao Convênio SICONV 757960), e do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (departamento responsável pela Ação do Programa de Aquisição de Alimentos - em relação ao convênio nº 756472) podem ser apontados como potenciais responsáveis pelas fragilidades indicadas, sobretudo, por sua responsabilidade na aprovação técnica dos projetos propostos, sem que seja atendido, de maneira plena, o § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001.

Saliente-se que esta fragilidade é reincidente em 2012, tendo ocorrido também em exercícios anteriores, uma vez que, no exercício auditado, não houve aperfeiçoamento dos controles que têm sido utilizados pelos Departamentos, que tem a competência de planejar a execução das atividades técnicas.

Manifestação da Unidade Examinada

Indagada por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade enviou o Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, contendo a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, apresentado os seguintes esclarecimentos:

- Referente ao Convênio SICONV nº 770357 (Governo do Estado do Acre):

"Em referência a Etapa/Fase 1.1 – Horticultura Rural e Urbana (R\$ 1.410.183,17), que será custeado com recursos do MDS, registra-se pela análise comparativa da compatibilidade de preços realizada pela Área Técnica, à época, que no tocante a cotação relativa à "bomba elétrica" orçada para aquisição de 250 unidades a um preço unitário de R\$ 1.074,67 e valor total de R\$ 268.666,67, que os orçamentos



apresentados pelo conveniente foram calculados com base no preço médio cotado, ou seja, R\$ 1.650,00 na folha 223, R\$ 784,00 na folha 222 e R\$ 790,00 na folha 221, que na média de cálculo apresenta R\$ 1.074,67, como preço médio orçado. Neste interim não se pode afirmar que a pesquisa de preço em comento, realizada pelo Estado, possa “ter sido superestimada”, haja vista convalidação realizada pelo conveniente por meio da Declaração de Compatibilidade de Preços, acostada aos autos, fls. 92, onde o mesmo declara que os “preços expressos no Plano de Trabalho do Projeto de Combate a Pobreza no Estado do Acre estão compatíveis com os praticados no mercado local/regional. Outrossim, é de entendimento pacificado da Área Técnica, que o preço (R\$ 1.074,67), apresentado como estimativa para o item (Bomba Elétrica de indução monofásica 1 CV de potência, sucção e recalque de 1 polegada), será o teto a partir do qual as empresas participantes da licitação apresentarão suas propostas, até a obtenção do menor preço (inciso VIII, Artigo 4º, Lei nº 10.520 de 17/07/2012 e Decreto nº 5.450, de 31/05/2005), o que garante sempre, nos pregões, significativa redução do preço inicial estimado. No tocante a Etapa/Fase 2.1.3.1 do Plano de Trabalho, referente à aquisição de “passagens aéreas” para a identificação e seleção dos beneficiários, no total de R\$ 10.650,00, e Etapa/Fase 2.3.3.1 referente à aquisição de “passagens aéreas” para a assistência técnica e monitoramento do projeto, no total de R\$ 31.950,00, todas custeadas com recursos da contrapartida, informo que as passagens foram orçadas conforme detalhamento/memória de cálculo, fls. 77, a partir das pesquisas de preços encaminhadas pelo conveniente e acostadas aos autos, fls. 127/128 e na aba “anexos” do SICONV. Registra-se pela análise comparativa da compatibilidade de preços realizada pela Área Técnica, à época, que o preço médio calculado foi orçado conforme as pesquisas de preço encaminhadas referentes a empresas de fretamento que realizam deslocamentos aos municípios de Porto Walter, Marechal Thaumaturgo, Jordão e Santa Rosa do Purus. Cabe registrar que conforme descrito no Termo de Referência, fl. 25, os municípios de Porto Walter, Marechal Thaumaturgo, Jordão e Santa Rosa do Purus estão entre os menores do Estado e possuem uma característica em comum que é o isolamento terrestre, devido à inexistência de estradas que deem acesso a estes municípios, onde os deslocamentos são realizados por via fluvial ou aérea (pista de pouso para pequenos aviões). Os três primeiros estão localizados no Vale do Juruá, enquanto Santa Rosa do Purus está no Vale do Acre, fazendo limite com Manuel Urbano e Feijó. Outrossim, as pesquisas de preço encaminhadas também foram convalidadas pelo conveniente por meio da Declaração de Compatibilidade de Preços, acostada aos autos, fls. 92. Com relação à contratação de “técnicos agroflorestais”, com custo unitário (salário mensal) orçado em R\$ 2.066,00, a serem contratados durante 18 (dezoito) meses para assistir tecnicamente os beneficiários (totalizando R\$ 892.512,00), despesa custeada com recursos da contrapartida (natureza da despesa 3.3.90.36.00 – Outros serviços de Terceiros – Pessoa física), informo que foram encaminhadas as pesquisas de preço para subsidiar cálculo do custo do objeto do projeto proposto, que estão apenas aos autos fls. 284/286. Neste sentido, reitero manifestação exarada a Nota Técnica nº 45/2012/CGEPF/DEFEP/SESAN/MDS, fls. 287/288, item 4, de que as cotações de preço apresentadas e assumidas como parâmetro de custo pelo Governo do Estado foram consideradas por esta Área Técnica, como pertinentes e suficientes para demonstrar que os preços orçados estão de acordo com os praticados no mercado. Reitera-se que as pesquisas foram convalidadas pelo proponente, por meio da declaração de compatibilidade de preços acostada aos autos, fl. 92.”

- No que se refere aos demais convênios, a Unidade acrescentou o seguinte:

“Nas ações de acesso à água (tanto de 1ª como de 2ª água) todos os projetos encaminhados são alvo de análise detalhada dos custos, das tecnologias e das metas



físicas propostas, de forma que não reste dúvida acerca da adequabilidade do mesmo à metodologia e aos parâmetros utilizados pela SESAN na gestão das ações de acesso à água. Com relação à análise de custos a partir da referência do SINAPI, cumpre destacar que desde 2007, a partir do apoio de consultoria específica, foi estabelecido como rotina o procedimento de comparação dos preços propostos com os preços do SINAPI. Compara-se, desta forma, a partir da composição de todos os itens referentes ao material de construção e mão de obra, se o preço global da cisterna não ultrapassa o preço global obtido na referência do indicador oficial. Com isso, apesar de não demonstrada, a compatibilidade do preço dos materiais de construção com aquele de referência do SINAPI (do mês anterior à proposta), a área técnica é responsável por atestar e relatar que procedeu à comparação. Neste sentido, acatamos a sugestão de aprimorar a rotina de análise no sentido de fazer constar expressamente nos autos comparativo com os custos SINAPI, o que deverá ser observado nos próximos ajustes. Com relação aos demais itens do projeto (seleção, capacitações, intercâmbios, material de comunicação e assistência técnica), a análise é feita também com base na comparação dos custos apresentados com parâmetros considerados pela área técnica como adequados e suficientes para a boa e regular execução de projetos de natureza semelhante. Apesar de seus itens principais serem padronizados, os custos de alguns componentes são distintos em alguns projetos, resultado, sobretudo, de diferenças regionais nos custos e na dinâmica de implementação sugerida pelos parceiros. Dessa forma, nos comprometemos também a consignar nos autos dos próximos ajustes, análise comparativa dos parâmetros utilizados pela área técnica na análise dos projetos no que se refere aos demais componentes, destacando e justificando eventuais desvios.”

Ainda em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, a Unidade encaminhou o Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, anexando a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, informando o que segue:

“Foi elaborada Orientação com a finalidade de auxiliar no aperfeiçoamento da manifestação da área técnica quanto à compatibilidade dos custos das propostas de convênios e outros instrumentos. A referida Orientação foi encaminhada a todas as áreas técnicas por meio de Memorando-Circular, cópia anexa. Já existem algumas ações nas quais a definição dos preços é pré-estabelecida em normativos. É o caso do Programa de Aquisição de Alimentos, no qual o grupo gestor do programa edita resoluções que tratam do assunto. No caso do PAA-Leite, por meio de Resolução nº 57, de 26 de fevereiro de 2013, cópia anexa, foram fixados os preços para a aquisição de leite, de acordo com a metodologia utilizada pela CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento que prevê a média de preços pagos nos últimos três meses. Em relação ao PAA Estadual e Municipal os preços dos alimentos a serem adquiridos seguem as orientações da Resolução nº 39, de 26 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os preços de referência para a aquisição de produtos da agricultura familiar sob as modalidades Compra da Agricultura Familiar com doação simultânea e Compra Direta Local da Agricultura Família com Doação Simultânea do PAA”.

Análise do Controle Interno

As justificativas da Unidade, referentes ao Convênio SICONV nº 770357, não afastam a fragilidade com que se deu a análise do teor das pesquisas de preço apresentadas na época da aprovação da proposta do Governo do Estado do Acre, descumprindo com o § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, uma vez que as falhas verificadas nas pesquisas de



preços analisadas pela equipe de auditoria não haviam sido observadas pelas áreas técnicas da SESAN ainda na fase de análise técnica das propostas, que foram aprovadas mesmo contendo tais falhas.

Com relação aos demais convênios, a Unidade informou que fará constar nos processos dos futuros convênios firmados no âmbito das Ações de Cisternas (1ª e 2ª Águas) e de Agricultura Urbana e Periurbana os documentos resultantes da análise comparativa dos parâmetros de custos efetuada pelas respectivas áreas técnicas, tais como pesquisas ao SINAPI, comparativo entre custos de outros projetos com objeto similar, etc. Tais documentos poderão vir anexados às notas técnicas de aprovação dos projetos, a critério de cada área técnica da SESAN, de maneira a corroborar com as conclusões consignadas sobre os aspectos técnicos e de custos dos projetos, no que se refere não só aos insumos relativos à construção das cisternas, mas também em relação aos outros componentes como capacitações, assistência técnica e material didático.

A Unidade também informou que o Grupo Gestor do PAA, por meio de resoluções, estabelece os preços de aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PAA, de forma regionalizada, contudo, nos processos analisados pela equipe de auditoria, não foram encontrados documentos comprobatórios acerca da verificação, por parte da área técnica da SESAN, da compatibilidade dos preços de aquisição relacionados nas propostas dos convenientes, sendo que, em alguns processos, não constava, inclusive, a relação dos gêneros alimentícios a serem adquiridos e seus custos unitários de aquisição.

Recomendações:

Recomendação 1: De maneira a dar cumprimento ao disposto no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, durante a análise técnica das propostas de convênios (parecer técnico de aprovação de cada proposta), proceder à análise de custos criteriosa acerca de cada item de custo do plano de trabalho, fazendo constar nos autos documentos que corroborem essa análise de custos, tais como pesquisas SINAPI, comparativo de custos entre convênios com o mesmo objeto, o mínimo de 3 (três) cotações de preços para cada item providenciadas pelo conveniente, bem como outras pesquisas que tenham sido utilizadas pela área técnica como parâmetro para se atestar a adequabilidade dos custos, tais como pesquisas salariais e/ou cotações de preço obtidas pela própria Unidade.

3.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Aprovação, por parte da área técnica da Unidade, de propostas de convênios contendo previsão de subconvenimento, total ou parcial, sem a previsão formal das responsabilidades do conveniente em relação aos critérios e forma de seleção de entidades parceiras, bem como das responsabilidades das entidades parceiras frente ao objeto.

Fato

Em análise aos planos de trabalho, termo de referência e/ou projetos técnicos dos convênios celebrados no exercício de 2011 e 2012, verificou-se que a estratégia de implementação proposta em alguns dos convênios analisados prevê o subconvenimento com entidades privadas sem fins lucrativos (ONGS e OSCIPS) com suposta experiência na consecução do objeto dos convênios firmados, principalmente, no âmbito das Ações 11V1 e 8458 (1ª e 2ª água), construção de cisternas para o autoconsumo e para produção de alimentos, respectivamente.

O subconvenimento com entidades parceiras que detém conhecimento e experiência no



objeto conveniado tem se firmado como a estratégia de implementação mais conveniente e adequada para a consecução dos objetivos dessas duas Ações, conforme recomenda a área técnica da Unidade em seus pareceres técnicos diversos. Como exemplo, cita-se a Nota Técnica nº 120/2011-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 26.10.2011 (fls. 120 a 132 do Processo nº 71000.069285/2011-11) e Nota Técnica nº 91/2012 -CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 2.7.2012 (fls. 108 a 111 do Processo nº 71000.000500/2012-31).

Por analogia, o tema é tratado na Lei nº 8.666/1993, pois segundo o art. 116, a norma se aplica também aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres. No inc. VI do art. 78 da Lei de Licitações é motivo para rescisão do contrato a subcontratação total ou parcial do seu objeto quando não admitidas no edital e no contrato.....

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;”.

Portanto, segundo a Lei Federal de Licitações, a estratégia de subconvenimento com entidades parceiras deve ser admitida, formalmente, no termo de convênio firmado entre o MDS e o ente conveniente. Ocorre, no entanto, que nos termos de convênio dos processos analisados não há previsão e/ou admissão, pela Administração, de subconvenimento total ou parcial do objeto, por parte do ente conveniente.

A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, que revogou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 e acrescentou novos dispositivos, é exaustiva em relação aos critérios de seleção que devem ser observados na formação de parcerias para execução descentralizada de atividades, por meio de convênio ou termo de parceria, com as entidades privadas sem fins lucrativos.

Segundo o art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, deverá ser previsto compromisso do conveniente de realizar processo seletivo para fins de escolha de entidade privada sem fins lucrativos, nos moldes dos arts. 8º e 9º desta Portaria, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parceria.

A leitura a ser feita do art. 63 desta Portaria é a de que os critérios de seleção a serem observados pelos órgãos da União, ao firmar convênios e termos de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, também devem ser observados pelos Estados e Municípios que pactuarem com essas entidades parceiras para consecução do objeto do instrumento de transferência firmado com a União.

Em que pese tal dispositivo legal oferecer guarida para a contratação de entidades parceiras por parte dos convenientes ou contratados, nos termos de convênio analisados pela equipe de auditoria, também foi verificada inexistência de cláusulas que formalizem compromisso de proceder à seleção das entidades parceiras, nos moldes desta Portaria.

Sem prejuízo das demais disposições descritas na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, a seguir, encontram-se relacionados os principais critérios a serem observados pelo conveniente na seleção de entidades privadas sem fins lucrativos:

- a) deve ser utilizado, preferencialmente, o chamamento público ou concurso de



- projetos na seleção das entidades parceiras (Art. 8º);
- b) devem ser verificada não somente as condições técnicas das entidades parceiras para executar o objeto (§ 3º do Art. 1º), mas também se o objeto social das mesmas se relaciona com as características do programa (inc. VII do Art. 10);
 - c) devem ser aferidas a qualificação técnica e a capacidade operacional das entidades parceiras (§ 2º do Art. 4º; Art. 8º; e Art. 26), por meio de indicadores de eficiência e eficácia (Art. 90);
 - d) as entidades parceiras devem ter experiência, de mais de 3 (três) anos, na consecução das atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse (inc. IV do Art. 8º, inc. VIII do Art. 10, inc. VII do Art. 22);
 - e) deve ser vedada a transferências de recursos a entidades parceiras contratadas pelos convenientes e parceiros da União, que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; ocorrência de dano ao Erário; prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria (inc. IX do Art. 10; Art. 5º do Decreto nº 7.592, de 2.10.2011);
 - f) deverá ser firmado compromisso com as entidades parceiras com relação à inclusão regular no SICONV das informações e documentos exigidos pela Portaria, mantendo-o atualizado com a execução do objeto (incisos X e XXIV do Art. 43);
 - g) as entidades parceiras devem estabelecer compromisso de realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observando os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade (Art. 57);
 - h) dever ser verificado se as entidades parceiras selecionadas tem como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, sendo vedada a contratação de entidades nas condições descritas (inc. II do Art. 10).

Ressalta-se também a função gerencial e fiscalizadora da Unidade, disposta no art. 65 da Portaria 507/2011, que diz *ipsis litteris*: “Art. 65. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio.”.

Assim, a Unidade, ao acompanhar a execução do objeto dos convênios em questão, quando a estratégia de implementação do projeto envolver parceria (subconvenimento total ou parcial), deve aferir se tais entidades parceiras foram selecionadas com base nas regras elencadas anteriormente, sob pena de transformar o convênio ou termo de parceria em mero instrumento formal de repasse de recursos financeiros aos entes federados. E mais, deve formalizar compromisso, por meio de cláusula específica no termo de convênio, para que o conveniente ou contratado siga tais regras.

A seguir, são apontadas as fragilidades pontuais na análise da estratégia de subconvenimento, detectadas nos convênios analisados pela equipe de auditoria:

- Processo nº 71000.069285/2011-11 – SICONV nº 757754 – Conveniente: Governo do Estado de Pernambuco – Objeto: construção de cisternas (2ª Água): no termo de referência (fl. 39 dos autos), visando aperfeiçoar e potencializar a estratégia operacional, o proponente informa que serão contratadas entidades civis, como executoras terceirizadas para as realizações das capacitações de pedreiros, beneficiários e



assistência técnica para a construção das cisternas, ou seja, praticamente todas as metas do convênio. Nas fls. 39/41 dos autos, também se verifica que a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária – SAA/PE é quem estabelecerá procedimentos jurídicos de seleção e contratação dessas entidades. Apesar disso, no Termo de Convênio (fls. 220 a 231) não consta cláusula admitindo subconvênio com entidades privadas sem fins lucrativos, sequer cláusula contendo as regras para a seleção dessas entidades, nos moldes da Portaria 507/2011. Acrescente-se que o item 21 da Nota Técnica nº 120/2011-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 26/10/2011 (folha 125) que aprovou tecnicamente a proposta, informa que “(...) as implementações das cisternas calçadão, cisternas telhadão, barreiro lonado e respectivos componentes produtivos, bem como os tanques de pedra, serão implementados por entidades contratadas com participação das famílias beneficiárias. Lembrando que todas atividades são acompanhadas e gerenciadas pela equipe da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – SARA e Secretaria Executiva de Agricultura Familiar - SEAF”.

- **Processo nº 71000.000500/2012-31 - SICONV nº 769792 – Conveniente: Governo do Estado da Paraíba – Objeto: construção de cisternas (2ª água):** o Termo de Convênio (fls. 117/129), em sua Cláusula Décima Quarta, a Administração admite o subconvênio. Na Nota Técnica nº 80/2012-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 73/81), de 4.6.2012, que aprova o projeto proposto, a área técnica não tece considerações acerca da estratégia de subconvênio. Somente após análise da CONJUR/MDS sob os aspectos jurídicos do convênio, a área técnica, por intermédio da Nota Técnica nº 91/2012 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 2.7.2012 (fls. 108/111), defende, e inclusive, recomenda a utilização de parceiros executores, selecionadas a partir de uma divisão territorial. Posteriormente, após apontamento da AECI/MDS, a área técnica diligencia o Governo do Estado da Paraíba, para que a mesma encaminhe nova versão do plano de trabalho contendo os percentuais de execução direta e indireta (parceria) para cada uma das metas do convênio. Referido plano de trabalho atualizado consta nos autos às fls. 134 a 139. Chama atenção o fato de que a área técnica deliberou sobre o modelo de parceria somente após análise da proposta de convênio pela CONJUR/MDS e AECI/MDS, e mesmo assim o termo de convênio não consigna cláusula específica contendo as regras para a seleção dessas entidades, que deve ocorrer nos moldes da Portaria 507/2011.

- **Processo nº 71000.068291/2011-42 – SICONV nº 756535 – Conveniente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Objeto: construção de cisternas (1ª Água):** de acordo com o Plano de Trabalho anexado ao SICONV, a estratégia de implementação se dará por meio de parcerias com as Prefeituras Municipais. Entretanto, no Termo de Convênio firmado com o MDS em 26.10.2011 (fls. 138/147) não constam cláusulas específicas que admitam o subconvênio total ou parcial do objeto ou que versem sobre as regras e condições a serem observadas na contratação de eventuais parcerias a serem firmadas pelos Municípios. Vale ressaltar que o conveniente, por meio do Ofício Nº 406-GAB (fl. 183), de 13.4.2012, solicitou prorrogação do prazo de vigência do convênio, uma vez que foram identificadas, após reunião com o corpo técnico do MDS, fragilidades na formalização do projeto: inconsistências nos documentos Termo de Convênio, Plano de Trabalho e Termo de Referência.

- **Processo nº 71000.023749/2012-15 - SICONV nº 769890 – Conveniente: Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário – SEAGRI, e interveniente o Governo do Estado de Alagoas – Objeto: construção de cisternas (2ª água):** verificou-se no Termo celebrado a possibilidade de subconvênio para a execução do objeto, contudo, o Plano de Trabalho não estabelece as metas que serão subconvênidas e o respectivo percentual de subconvênio. A Consultoria Jurídica,



em seu Parecer nº 0349/2012/CONJUR-MDS/CGU/AGU, item 44, questiona a respeito da falta de detalhamento das metas subconvenciadas, tendo a SESAN encaminhado o Ofício nº 58/2012 – DEFEP/SESAN/MDS, de 11.07.2012, ao conveniente que encaminhou novo cronograma de execução em substituição ao inicialmente apresentado, especificando o percentual de subconvenciamento. Em análise ao novo cronograma de execução observa-se que as principais metas estabelecidas (Seleção e Cadastro dos beneficiários; Capacitações; Implementação das Tecnologias) foram subconvenciadas em sua totalidade (100%), restando a Assistência Técnica, que foi subconvenciada em 94% da meta. Segundo consta da Nota Técnica nº 93/2012-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 03.07.2012, a Área Técnica informa que “*autoriza e inclusive recomenda a estratégia de subconvenciamento do objeto convênio*”, sob a justificativa de consolidar a parceria com os Governos Estaduais, que são responsáveis por selecionar, por meio de chamada pública, os executores do objeto. Em que pese o objeto do convênio firmado ter sido, na sua quase totalidade, subconvenciado, conforme já mencionado, o conveniente apresentou Declaração de Capacidade Técnica de que dispõe dos requisitos técnicos e operacionais para o pleno desenvolvimento do objeto proposto, tendo experiência no desenvolvimento das atividades que serão requeridas para a sua execução.

- Processo nº 00070.004492/2003-30 - SIAFI 487419 – Conveniente: Governo do Estado da Bahia – Objeto: implantação do Programa de Incentivo à Produção e consumo de Leite no Estado da Bahia: em que pese ter ocorrido o subconvenciamento total do convênio, no Termo original não havia previsão de subconvenciamento, inexistindo estabelecimento das responsabilidades para a empresa subconvenciada. A situação irregular somente foi regularizada com a formalização do 5º Termo Aditivo, assinado ao final do prazo de vigência do convênio, incluindo a Empresa Baiana de Alimentos S/A – EBAL como executora do convênio e definindo as suas responsabilidades, sendo que a mesma já havia executado o recurso repassado pelo MDS ao Governo da Bahia.

Causa

Ausência de avaliação do risco relacionado à contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios com entes federados que recebem recursos federais por meio de ajustes com a União, culminando em não adoção de medidas preventivas, tais como a condição de que os instrumentos que autorizam subconvenciamento contenham as restrições impostas às entidades privadas sem fins lucrativos, conforme dispõe a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi interpelada sobre a questão do subconvenciamento por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, em 13/11/2012, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria. Em resposta, a SESAN encaminhou o Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, contendo a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, com a seguinte justificativa:

“Nos convênios que permitem subconvenciamento, já consta cláusula que estabelece a necessidade de observar o artigo 63 da Portaria Interministerial nº 507/2011. Nos novos convênios a serem tramitados a partir de 02.01.2013, que contenham cláusula de subconvenciamento, será acrescida cláusula que formalize o compromisso de proceder a seleção das entidades parceiras, nos moldes da recomendação desta constatação.”



Contudo, esclareceremos a seguir pontualmente a situação atual de cada um dos convênios indicados.

- Processo nº 71000.023749/2012-15 - SICONV nº 769890 – Conveniente: Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário – SEAGRI, e interveniente o Governo do Estado de Alagoas – (1ª e 2ª água): Informa-se que se encontra acostado às folhas 211/217 novo Plano de Trabalho estabelecendo as metas que serão subconveniadas e o respectivo percentual de subconvenimento. Ademais, ressalta-se que todos os parceiros do MDS que atuam no Programa Cisternas desenvolvem ações de gestão e planejamento que são complexas, exigindo firme atuação do parceiro na implementação do objeto pactuado. Nesse contexto, já no momento de planejamento da ação para o desenho do termo de referência, plano de trabalho e demais peças que compõem o convênio, há identificação da demanda e desenho do arranjo de execução, bem como dos custos necessários para a correta implementação do convênio. Posteriormente, após assinatura dos instrumentos e para o efetivo início das atividades, os convenientes desenvolvem planejamento detalhado das ações, culminando em editais públicos para a seleção e contratação de entidades. Na sequência é realizado o subconvenimento que exige do conveniente toda uma estrutura que viabilize a contratação. Já com os instrumentos assinados, o conveniente passa a monitorar o desenvolvimento das atividades, tais como seleção de famílias, capacitações em gerenciamento de recursos hídricos, capacitação de pedreiros, análise das cotações e compras de materiais de construção e, por fim, a construção das cisternas. Ainda, ações de fiscalização são realizadas, análise de prestações de contas e demais etapas previstas no plano de trabalho. Todas essas etapas são ações de complexo gerenciamento e gestão e afastam qualquer perspectiva de “mero repassador de recursos”, exigindo capacidade técnica do conveniente. No que diz respeito à comprovação do domínio e posse do local de construção dos tanques de pedra, com previsão de atendimento para até 10 famílias, esclarecemos que se trata de uma tecnologia social, conforme manifestação corriqueira dessa área técnica. Com isso, nos termos do art. 68 do Decreto nº 7.217, que regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico, é dever da União apoiar a população rural de baixa renda com tecnologias sociais, independente da situação fundiária, conforme destacado abaixo:

‘Art. 68. A União apoiará a população rural dispersa e a população de pequenos núcleos urbanos isolados na contenção, reservação e utilização de águas pluviais para o consumo humano e para a produção de alimentos destinados ao autoconsumo, mediante programa específico que atenda ao seguinte:

I - utilização de **tecnologias sociais tradicionais**, originadas das práticas das populações interessadas, especialmente na construção de cisternas e de barragens simplificadas; e

II - apoio à produção de equipamentos, especialmente cisternas, **independentemente da situação fundiária da área utilizada pela família beneficiada ou do sítio onde deverá se localizar o equipamento**’.

- Processo nº 71000.069285/2011-11 – SICONV nº 757754 – Conveniente: Governo do Estado de Pernambuco – Objeto: construção de cisternas (2ª Água): No respectivo termo de convênio não consta cláusula admitindo subconvenimento com entidades privadas sem fins lucrativos, pois essa não será a modalidade adotada pelo proponente.

- Processo nº 71000.000500/2012-31 - SICONV nº 769792 – Conveniente: Governo do Estado da Paraíba – Objeto: construção de cisternas (2ª água): No respectivo termo de



convênio não consta cláusula admitindo subconvênio com entidades privadas sem fins lucrativos, pois essa não será a modalidade adotada pelo proponente.

- Processo nº 71000.068291/2011-42 – SICONV nº 756535 – Conveniente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Objeto: construção de cisternas (1ª Água): Informamos que será providenciado Termo aditivo ao Convênio para inclusão de cláusula autorizando e regulamentando o subconvênio.

- Processo nº 00070.004492/2003-30 – SIAFI nº 487419 – Conveniente: Governo do Estado da Bahia– Objeto: Implantação do Programa de Incentivo à produção e consumo de leite: As falhas apontadas foram sanadas durante a execução do Convênio, de sorte que suas contas foram aprovadas pelo MDS como atestam a Parecer Técnico nº 044/06/DGIP/SESAN, de 24/11/2003, Nota Técnica nº 045/2007 - UOF/SESAN/MDS, de 23/10/2007 e Parecer Técnico de 30/11/2007.

Anote-se, ainda, que com a edição do Decreto nº 7.775, de 4/7/2012, esta Pasta estabelecerá as novas Parcerias para implementação do PAA-Leite através do instrumento Termo de Adesão, que substituirá os atuais convênios. No novo modelo, as informações serão inseridas diretamente num sistema próprio, o SISPA. Esse novo sistema tem interação com a base de dados do MDA –Ministério do Desenvolvimento Agrário, de sorte que ao se inserir pelo gestor local a proposta de participação de um agricultor familiar, seu CPF – cadastro de pessoas físicas será verificado no sistema do MDA (se há correspondência com uma DAP -Declaração de Aptidão ao PRONAF válida). Além disto, todas as famílias beneficiadas com a distribuição do leite serão cadastradas e saberemos o benefício recebido.”

Em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, a Unidade encaminhou o Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, anexando a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, informando o seguinte: “Encaminho anexa cópia do Termo de Convênio (Convênio nº 065/2012) que demonstra a inclusão da cláusula décima-quarta que exige o cumprimento do art. 63 da PI/MP/MF/CGU nº 507/2011. A Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira – CGEOF informou que os próximos ajustes seguirão a recomendação aqui exarada.”.

Análise do Controle Interno

Em que pese os esclarecimentos prestados pela Unidade, com relação aos Convênios SICONV nºs 757754 e 769792 (ambos de 2ª Água), conforme demonstrando neste relatório, há diversos elementos nos autos (projeto técnico, termo de referência, plano de trabalho, etc.) demonstrando que o projeto proposto pelos convenientes (estados e municípios) incluía a utilização de parcerias, por meio da celebração de convênios (subconvênios). Quanto ao Convênio SICONV nº 756535 (1ª Água), a Unidade informou que providenciaria o aditamento do instrumento de maneira a readequá-lo para a estratégia de subconvênio, nos moldes da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

No que diz respeito ao Convênio SIAFI 487419, confirma-se a celebração do 5º Termo Aditivo para a inclusão de cláusula de subconvênio, porém, este foi assinado quando restava um mês para o final da vigência do convênio, visto que o 5º Termo Aditivo foi assinado em 28.09.2005 e o convênio se encerrou em 31.10.2005, conforme Portaria de Prorrogação de Ofício, publicada no DOU em 14.10.2005, de sorte que o



convênio teve sua execução realizada por uma entidade subconveniada, sem respaldo no instrumento celebrado com o MDS.

Saliente-se a inexistência de óbices para a celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres entre os entes federados, conveniados com a União, e entidades privadas sem fins lucrativos (ONG's e OSCIP's), contudo, sob o ponto de vista do controle, entende-se que as restrições impostas à celebração de transferências voluntárias entre a União e as entidades privadas sem fins lucrativos também se aplicam às entidades contratadas pelos convenientes, vez que são utilizados recursos federais, em projetos conveniados pela União.

Essas restrições se justificam, principalmente, nos instrumentos de transferência firmados no âmbito das Ações de Cisternas (1ª e 2ª Água), uma vez que a SESAN utiliza a experiência adquirida por entidades de âmbito local na mobilização e seleção das famílias beneficiárias e, principalmente, na construção das cisternas, mas devem estar previstas nos instrumentos de transferência celebrados nas demais Ações, quando estes instrumentos tiverem previsão de parcerias com entidades da sociedade organizada. A Unidade, em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, informou ter providenciado a inclusão nos termos de convênios firmados em 2013 de cláusula que exige cumprimento ao art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, no entanto, resta pendente de atendimento os itens “e”, “f”, “g” e “h” mencionados no campo fato desta constatação.

Com relação ao item “e”, vale lembrar que a CGU, em cumprimento ao § 2º do Art. 4º do Decreto nº 7.592, de 2.10.2011, mantém cadastro, exibido no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal (CEPIM). Além dos órgãos da União, os entes conveniados devem consultar o CEPIM ao contratar entidades por meio de recursos públicos federais, em atendimento ao Art. 5º desse decreto.

Recomendações:

Recomendação 1: Reformular a estratégia de subconveniamento do objeto da Ação de Cisternas (1ª e 2ª Águas), fazendo constar, nos termos de convênio, cláusulas que exijam o cumprimento ao art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, firmando compromisso do conveniente de realizar processo seletivo para fins de escolha de entidade privada sem fins lucrativos, nos moldes dos arts. 8º e 9º desta Portaria, e formalizando controles que garantam também o cumprimento ao § 3º do art. 1º, § 2º do art. 4º, caput do art. 8º, inc. IV do art. 8º, inc. II do art. 10, incisos VII e VIII do art. 10, incisos V e VII do art. 22, art. 26, incisos X e XXIV do art. 43 e art. 90 da Portaria 507/2011, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parceria com entidades contratadas.

3.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos convênios analisados na amostra, no que se refere à falta de designação dos fiscais dos convênios; ausência de relatórios trimestrais de execução física e financeira e liberação de parcela de recursos sem comprovação da aplicação de parcelas liberadas anteriormente.



Fato

Nos processos analisados pela equipe de auditoria, relacionados a seguir, foram detectadas fragilidades no monitoramento, acompanhamento e fiscalização do objeto dos convênios analisados na amostra, no que se refere à designação dos fiscais do convênio e ao não encaminhamento dos relatórios trimestrais de execução físico-financeira:

- **Processo Nº 71000.068291/2011-42 – SICONV nº 756535 - Convenente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul:** o Termo de Convênio foi assinado em Outubro/2011 e os recursos foram liberados em 17.11.2011 (2011OB800573). Entretanto, a designação do Gestor do convênio foi providenciada somente em março/2012 (Portaria Nº 14, de 15 de março de 2012 - fl. 187). Também não consta, nos autos, o Relatório de Execução Físico-Financeira referente ao primeiro trimestre de 2012 (janeiro a março/2012), conforme dispõe a Subcláusula Terceira da Cláusula Oitava do Termo de Convênio. Além disso, a Unidade não diligenciou o convenente acerca da ausência deste relatório.

- **Processo Nº 71000.069285/2011-11 - SICONV nº 757754 – Convenente: Governo do Estado de Pernambuco:** o Termo de Convênio foi assinado em dezembro/2011 e a primeira parcela dos recursos foi liberada em 30.12.2011 (2011OB800746). Entretanto, a designação do Gestor do convênio foi providenciada somente em agosto/2012 (Portaria Nº 36, de 24 de agosto de 2012 - fl. 290). Também não constam, nos autos, os relatórios de Execução Físico-Financeira, referentes aos dois primeiros trimestres de 2012, conforme o disposto em cláusula específica do termo de convênio (Item 2.2.16, das responsabilidades do convenente).

Por meio do Ofício nº 133/2012-SEAF/SARA (fls. 276/277), de 4.7.2012, o convenente solicitou a liberação da segunda parcela de recursos antes do pleito eleitoral (até 6.7.2012); apontou pequenos avanços na mobilização das famílias. Reafirmou que já comprometeu parte dos recursos com as seguintes ações: contratação de entidades para “capacitação e assistência técnica”, no valor de R\$ 43.409.954,27, que, inclusive, diverge do valor estimado constante do Plano de Trabalho (fl. 56 – cerca de R\$ 20.000.000,00); publicou edital para contratação de entidades também para capacitação e assistência técnica (R\$ 1.807.000,00); deu início a um pregão para aquisição de material de construção para as 1.500 cisternas (R\$ 9.199.320,00), sendo que o objeto prevê a construção de 15.500 cisternas; justificou também que há um edital em processo de conclusão para aquisição de 3.425 cisternas, que complementarará a meta de 4.925 cisternas na primeira etapa (R\$ 21.005.114,00).

Por intermédio da Nota Técnica nº 97/2012 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (278/281), de 6.7.2012, a área técnica apurou que as entidades já foram selecionadas para iniciarem os trabalhos e verificou que foi publicado um edital de pregão para aquisição de parte do material de construção das cisternas (Pregão Presencial nº 006/2012-Processo nº 009/2012-SARA/PE); confirmou que a licitação do material foi dividida em duas estratégias, a primeira no total de R\$ 9.199.320,00, por meio de um pregão presencial (não há menção à segunda estratégia).

Ocorre que o convenente não encaminhou documentos que corroborassem as ações que estavam sendo tomadas e que justificassem o aporte do restante dos recursos por parte do MDS. A área técnica, por sua vez, não demonstrou que providenciou análise criteriosa sobre as ações que o convenente afirmou ter executado, uma vez que não se encontram nos autos documentos que reforcem a comprovação das iniciativas, ficando a



análise no campo meramente “declaratório”. Em que pese o frágil acompanhamento e evidências de baixa execução do objeto, o MDS liberou a segunda parcela de recursos (2012OB800463, R\$ 48.597.343,90, 6.7.2012), sem que fosse comprovada a aplicação dos recursos da primeira parcela (2012OB800008, R\$ 44.995.787,10,12.1.2012).

- **Processo Nº 71000.000500/2012-31 – SICONV nº 769792 - Convenente: Governo do Estado da Paraíba:** o Termo de Convênio foi assinado em 5.7.2012 (publicado em 6.7.2012); os recursos foram liberados em 6.7.2012 (2012OB800461 e 2012OB800462), contudo, a designação do Gestor do convênio foi formalizada em setembro/2012 (Portaria Nº 38, de 11 de setembro de 2012). Frise-se que até a data de 5.10.2012, não constava nos autos a resposta à diligência expedida pela Unidade em 11.7.2012 (Ofício nº 60/2011-DEFEP/SESAN/MDS, de 11/07/2012 - fls. 131/132), onde foram feitos diversos questionamentos de ordem técnica, tais como: falta encaminhar a lista das localidades, municípios e regiões a serem beneficiadas; falta descrever melhor o processo de ‘seleção e cadastramento das famílias’ que, inclusive, será custeado pelo MDS, conforme plano de trabalho; falta o detalhamento acerca das despesas com deslocamentos (tipos de veículos, valor unitário e quantidades – detalhar melhor); falta de detalhamento das despesas com material didático; falta de informações detalhadas sobre as capacitações a serem ministradas (carga horária, número de participantes, quantidade de turmas, conteúdo programático, número de instrutores e perfil dos instrutores). O convenente encaminhou nova versão do plano de trabalho, em 19.7.2012 (Ofício Nº 906/2012-GS/SEDH, de 19/07/2012 - fl. 133), entretanto, permanecem pendentes de atendimento os demais questionamentos levantados pela área técnica.

- **Processo Nº 71000.052535/2012-56 – SICONV nº 770357 - Convenente: Governo do Estado do Acre:** o Termo de Convênio foi assinado em 5.7.2012 (e publicado em 6.7.2012), os recursos foram liberados em 6.7.2012 (2012OB800448 e 2012OB800449 – fls. 313/314), contudo, mesmo após apontamento da AECI/MDS (Despacho Nº 0539/2012-AECI/MDS, de 01/08/2012 - fls. 304/306), ainda não foi designado o Gestor do convênio em questão.

- **Processo Nº 71000.084438/2011-41 – SICONV nº 759540 - Convenente: Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê/BA:** no Relatório de Atividades (fls. 317/320 do processo), encaminhado em 12.6.2012, o convenente relatou atrasos na execução das metas previstas no Plano de Trabalho (fls. 66/69), pois até junho/2012 (6 meses após o início da vigência do convênio – 29.12.2011) ainda não havia sido concluída a seleção das primeiras 800 famílias beneficiárias do projeto, de um total previsto de 1.600 famílias. O convenente justificou que a má execução do objeto, em seus estágios iniciais, se devia a dificuldades no processo de construção das cisternas e barreiras de trincheira, e da falta de expertise para a contratação de mão-de-obra específica para esta finalidade, ou seja, o convenente, apesar de ter declarado, durante a etapa de aprovação da proposta, que detinha capacidade técnica e gerencial para gerir o projeto, apresenta problemas de gerenciamento. Em que pese a relevância das informações registradas no Relatório de Atividades, não há no processo análise técnica e/ou considerações a respeito da situação apresentada pelo convenente. Também não consta dos autos termo de designação formal do responsável pelo acompanhamento da execução do convênio, bem como não foi localizado o seu registro no SICONV, responsabilidade atribuída ao concedente, conforme o art. 53 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, mantida no art. 65 da Portaria nº 507/2011. Assim, a falta de servidor responsável pelo acompanhamento da execução do convênio e a falta de providências sobre o relatório de atividades apresentado pelo convenente constituem falhas no acompanhamento do convênio e, no conjunto, representam riscos potenciais



de comprometimento do alcance do objeto e dos objetivos propostos no ajuste.

- Processo nº 71000.059161/2009-02 - SICONV nº 704005 – Convenente: Governo do Estado do Piauí/Secretaria do Desenvolvimento Rural-SDR: no período de dezembro de 2009 a janeiro de 2011 o convenente não apresentou nenhum relatório de atividades comprovando a aplicação dos recursos já liberados, apesar de a SESAN ter efetuado duas solicitações de relatórios de execução do objeto avençado, em 23.3.2010, por meio do Ofício nº 73/2010(fl.267), e em 20.8.2010, por meio do Ofício nº 208/2010(fl. 268/9), sem que o convenente tenha atendido às solicitações. Ainda assim, em 21.01.2011, mais de um ano após ter sido desembolsado o total de R\$ 1.982.880,00 (equivalente a 1ª e 2ª liberações), a Unidade liberou o valor de R\$ 383.286,72 (valor da 3ª liberação). Acrescenta-se que consta do processo correspondência do próprio convenente (Ofício nº 15.000-2461, 05.11.2010, fl. 243), solicitando remanejamentos dos recursos que seriam liberados em 2010 para liberação somente em 2011, pois o saldo existente na conta corrente do convênio seria suficiente para execução do pactuado até fevereiro de 2011, fato que serviria de alerta para que não se procedessem quaisquer outras liberações financeiras até que se comprovasse a execução das metas ajustadas, proporcionalmente ao montante já liberado.

Registra-se que a própria área técnica da Unidade reconhece por meio do Parecer Técnico nº 027/11, de 16.11.2011(fl. 41/46), que a análise e aprovação das prestações de contas parciais permitiriam a liberação de parcelas subsequentes.

Por fim, o convenente, por meio do Ofício nº 15.000-1228/2011, de 09.05.2011, apresentou as causas da não execução do objeto e solicitou adição do período de vigência, o que não foi concedido pela SESAN. O montante dos recursos liberado foi devolvido pelo convenente, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira, por falta de execução total do objeto pactuado.

Aduz-se, ainda, sob o aspecto do acompanhamento e fiscalização do convênio, que não foi encontrado nos autos o termo de designação formal de servidor responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, conforme o art. 53, da Portaria Interministerial nº 127/2007, ratificado pelo art. 67 da Portaria nº 507/2011, nem o seu registro no SICONV.

Os fatos relatados, embora não tenham causado nenhum dano financeiro, indicam fragilidades no processo de acompanhamento da execução do convênio, evidenciadas, sobretudo, pela liberação financeira diante da ausência de relatórios de atividades que demonstrem o nível de execução física proporcional aos valores já liberados pela Unidade. O convenente não atendeu a solicitação para apresentar o relatório de atividades, a liberação da 3ª parte, no valor de R\$ 383.286,72, não poderia ter sido efetivada, até o atendimento do pleito.

Ressalte-se que o monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos convênios integra a gestão dos programas, projetos e atividades, cuja responsabilidade é do concedente, conforme dispõe o inc. I do art. 5º da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Causa

Falta de eficácia dos controles inerentes ao acompanhamento e supervisionamento dos convênios analisados, controles estes formalizados no Termo de Convênio, tais como os relativos ao envio dos relatórios de execução físico-financeira. Falta de celeridade na



designação dos fiscais dos convênios. Falta de formalização nos autos dos resultados das atividades de acompanhamento e supervisão da execução dos convênios, no que se refere às etapas iniciais de consecução do objeto.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, em 13/11/2012, encaminhando resposta por intermédio do Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, que contém a Nota Técnica nº 02/2012-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2012, a saber:

“- Processo Nº 71000.068291/2011-42 – SICONV nº 756535 - Convenente: Governo do Estado do Rio Grande do Sul: Não houve envio do relatório no período de janeiro a março, mas mediante monitoramento usual da Coordenação, sabia-se que neste período houve progressos incipientes. Atualmente consta nos autos relatório atualizado (anexo).

- Processo Nº 71000.069285/2011-11 - SICONV nº 757754 – Convenente: Governo do Estado de Pernambuco: O convênio foi firmado em dezembro de 2011 e, durante todo o primeiro semestre de 2012 foram realizadas ações preparatórias para o início da execução física e financeira. Diante disso, no primeiro ano de execução foi realizada apenas uma visita de fiscalização e encaminhado apenas um relatório de execução, ambos acostados ao processo. O repasse dos recursos foi apoiado pela avaliação da área técnica de que o convenente está desenvolvendo atividades que comprovavam a execução do convênio, incluindo o comprometimento de recursos vinculados à contratação de entidades e do material de construção a partir de procedimentos licitatórios. Diante da estratégia do Plano Brasil sem Miséria, que reclama urgência na execução das metas, foi estabelecida uma dinâmica de acompanhamento mais intensivo para alguns parceiros considerados estratégicos. Neste sentido, foram realizadas reuniões, tanto em Brasília, quanto em Recife, envolvendo técnicos do campo operacional e diretivo tanto da SESAN quanto do Governo do Estado. Além disso, foi estabelecido mecanismo de monitoramento via contato telefônico e por e-mail e checagem no Diário oficial e outras fontes sobre ações do Convênio, como publicações de editais, contratos, etc. Neste sentido, o posicionamento da área técnica tem fundamento em um

conjunto amplo de evidências que vão ao encontro da percepção do nível diretivo da SESAN do comprometimento e prioridade que o Governo do Estado tem dado às ações de acesso à água. Analisando detidamente os ritos burocráticos e de controle que se estabelecem em nível estadual, a partir da anuência de Assessorias Jurídicas, Procuradorias Estaduais e outras instâncias, percebe-se que o que chamamos de ações preparatórias, são em verdade ações fundamentais que demandam tempo e empenho por parte do proponente e devem ser levadas em consideração. Neste sentido, parcelamentos excessivos dos desembolsos ou descumprimento do cronograma de desembolso estabelecido entre as partes podem gerar impactos significativos na operacionalização do programa. Cabe registrar, por fim, que a opção estratégia de se estabelecer as condições de celeridade do Convênio mediante o repasse tempestivo das parcelas programadas está acompanhada de mecanismos de acompanhamento que deverão ser fortalecidos nos anos de 2013/2014.

- Processo Nº 71000.000500/2012-31 – SICONV nº 769792 - Convenente: Governo do Estado da Paraíba: Foi enviado o Ofício nº 001/2013 DEFEP/SESAN/MDS de 08/01/2013 reiterando a solicitação de atendimento aos questionamentos



encaminhados em 11 de julho de 2012 por meio do Ofício nº 60/2012 – DEFEP/SESAN/MDS.

- Processo Nº 71000.052535/2012-56 – SICONV nº 770357 - Convenente: Governo do Estado do Acre: A designação foi providenciada, conforme Portaria nº 47, de 3 de dezembro de 2012, em anexo.

- Processo Nº 71000.084438/2011-41 – SICONV nº 759540 - Convenente: Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê/BA: O Relatório de Atividades apresentado pela Convenente, acompanhado de outras informações obtidas pelo monitoramento da área técnica, motivou inclusive a decisão de não repasse da 2ª Parcela, conforme havia sido estabelecido no cronograma de desembolso. Serão trazidas aos autos informações pormenorizadas sobre a execução do convênio a partir de visita técnica de fiscalização e acompanhamento programada para o 1º trimestre de 2013. A designação do servidor responsável pelo acompanhamento do convênio foi feita por meio da Portaria nº 11, de 14.03.2012, conforme consta às fls. 365 do processo, cópia anexa.

- Processo nº 71000.059161/2009-02 - SICONV nº 704005 – Convenente: Governo do Estado do Piauí/Secretaria do Desenvolvimento Rural-SDR: Conforme explicitado no Parecer Técnico nº 027/11/CGILE/DECOM/SESAN, de 16/12/2011, fls 41/46, Anexo 1, Prestação de Contas, Processo nº 71000.059161/2009-02, o terceiro pagamento efetivado não se referia a parcela posterior sem que houvesse prestação de contas de valores já liberados, mas apenas saldo remanescente da primeira parcela avançada. O Convênio em estudo foi aditado por duas vezes. Porém, desde a pactuação original, e mesmo nos dois Termos Aditivos subsequentes, a primeira parcela a ser liberada pelo Concedente, segundo aposto nos cronogramas de desembolso, permaneceu inalterada no valor de R\$ 2.366.166,72 (dois milhões, trezentos e sessenta e seis mil, cento e sessenta e seis reais e setenta e dois centavos). Desta feita, tendo sido emitida a ordem bancária nº 2009OB801056, no valor de R\$ 955.520,00, em 02/12/2009 e a ordem bancária nº 2009OB801082, no valor de R\$ 987.360,00, em 11/12/2009, restou um déficit de R\$ R\$ 383.286,72, que foi pago mediante inscrição em Restos a Pagar – RAP, por meio das ordens bancárias nºs 2010OB800017 e 2010OB800018. A terceira parcela paga referia-se ao saldo de despesa planejada, autorizada, empenhada, liquidada e que só faltava ser paga. Registre-se que o Convênio foi executado nos primeiros meses e o Convenente enviou relatórios prestando contas, de forma que esta Pasta não poderia inadimplir com o quanto pactuado. Todavia, tendo o Convenente parado de enviar Relatórios prestando contas, esta Secretaria não efetuou os pagamentos das parcelas previstas para mar/2010, jun/2010, set/2010, dez/2010, mar/2011 e mai/2011, além de ter se recusado a renovar o convênio em questão. No tocante a anotação de ausência de designação formal de servidor para acompanhar a execução do Convênio, foram designadas, através da Portaria nº 07, de 28/01/2010 (doc. 03) as servidoras Zorilda Gomes de Araújo, SIAPE nº 2457286 e Carolina Magno Rodrigues da Costa Chaves, SIAPE nº 1576205, como titular e substituta respectivamente. A não inserção da informação no SICONV deveu-se a problema de interface do sistema, cuja funcionalidade não estava disponível. Portanto, não houve inobservância de comando do artigo nº 53, da Portaria Interministerial nº 127/2008, da previsão da subcláusula primeira da cláusula oitava do Convênio, tampouco do Acórdão nº 3570/2010 – 2ª Câmara/TCU, publicado no D.O.U. de 19/07/2010."

Análise do Controle Interno



Com relação ao Convênio SICONV nº 756535, a Unidade encaminhou relatório de acompanhamento relativo ao período de Junho a Dezembro de 2012, informando que, apesar de não constar informações nos autos, a área técnica tinha conhecimento do andamento do convênio. Frise-se que a designação do fiscal do convênio foi formalizada quase 4 (quatro) meses após a liberação dos recursos, conforme mencionado.

No que tange ao Convênio SICONV nº 757754, celebrado com o Governo do Estado de Pernambuco, em que pese as justificativas da Unidade, vale salientar os elementos verificados nos autos. O conveniente não encaminhou relatórios de acompanhamento referentes ao período de Janeiro a Junho/2012, mas ao tratar com a SESAN sobre a antecipação da segunda parcela de recursos, encaminha ofício apresentando o andamento das ações preparatórias, de maneira bastante resumida (fls. 216/217), e sem elementos que corroborassem as justificativas técnicas prestadas (relatório de atividades, editais dos pregões, atas das reuniões, e-mails trocados entre os gestores estaduais e as entidades contratadas, relatório de visita técnica, etc.). Além disso, a falta de documentos nos autos que evidenciem as ações preparatórias, de fato, leva à percepção de que a análise contida na Nota Técnica nº 47/2012-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 06/07/2012 (fls. 2278/281) pautou-se tão somente nas informações consignadas no ofício supramencionado (conforme item “8” da Nota Técnica – fl. 280), estando ausente o devido aprofundamento técnico. Além disso, a designação do fiscal do convênio ocorreu de maneira intempestiva, em Agosto de 2012, quase 2 (dois) meses após tratativas acerca da liberação da segunda parcela de recursos, indo de encontro à celeridade invocada pelo advento ‘Plano Brasil sem Miséria’, conforme justificado pela Unidade.

Quanto ao Convênio SICONV nº 769792, permanecem sem saneamento as questões técnicas diligenciadas pela Unidade por meio do Ofício nº 60/2011-DEFEP/SESAN/MDS, de 11/07/2012 (fls. 131/132), que só foi reiterado quase 6 (seis) meses depois, em 08/01/2013, por intermédio do Ofício nº 001/2013 DEFEP/SESAN/MDS.

No Convênio SICONV nº 770357, celebrado com o Governo do Estado do Acre, a designação dos gestores somente se deu em 13/12/2012, quase 6 (seis) meses após a liberação dos recursos por parte do MDS, ocorrido em 06/07/2012.

Atinente ao Convênio SICONV nº 759540, celebrado com o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê/BA, ao mencionar que a 2ª parcela do ajuste não foi liberada com base no Relatório de Atividade do conveniente e *em outras informações obtidas pelo monitoramento da área técnica*, a Unidade corrobora o fato relatado da ausência no processo de análise técnica e/ou considerações a respeito da situação apresentada pelo conveniente em seu Relatório de Atividades. Além disso, deixou claro em sua manifestação que trará informações pormenorizadas aos autos após fiscalização programada para o 1º trimestre de 2013. Logo, destacamos a fragilidade da execução, demonstrada pelo conveniente em seu Relatório de Atividade, assim como, que a SESAN não comprova nos autos que tem o controle e está acompanhando a situação descrita pelo conveniado. Quanto à designação formal do servidor responsável pelo acompanhamento da execução do Convênio, consideramos atendida. No entanto, frisamos que tal formalidade não supre a necessidade de que os atos efetivos de acompanhamento realizado por este servidor sejam registrados no SICONV, e evidenciados nos autos do processo.

A respeito do Convênio SICONV nº 704005, celebrado com o Governo do Estado do



Piauí/Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR, mantém-se o registro apesar da justificativa da Unidade, pois entendemos que estava em seu poder não liberar a parte restante da 1ª parcela, no valor de R\$ 383.286,72, diante do não atendimento por parte do convenente para apresentar relatórios da execução do objeto pactuado, em termos proporcionais ao valor já liberado. Assim, consideramos que, após dois termos aditivos de prazo e duas solicitações de relatórios não atendidas pelo convenente, seria razoável a não liberação de qualquer importe financeiro, mesmo na circunstância ora tratada. Quanto à designação formal de responsável pelo acompanhamento da execução do ajuste, acatamos a justificativa apresentada, embora continue sendo necessária efetiva atuação dos servidores indicados, com registros que demonstrem o controle e acompanhamento da execução do convênio, tanto nos autos, como no SICONV.

As situações constatadas fornecem indícios de que a supervisão e o acompanhamento dos convênios analisados ocorrem, muitas vezes, de maneira informal, uma vez que não foram inseridos nos autos, e no SICONV, documentos e expedientes que evidenciassem a percepção da área técnica acerca do andamento do objeto dos convênios.

Vale lembrar que o art. 3º da Portaria Interministerial nº 507/2011 dispõe que os atos e procedimentos relativos ao acompanhamento dos convênios e termos de parceria devem ser realizados no SICONV, sendo que, quando couber, os atos e procedimentos relativos ao acompanhamento serão realizados no SICONV pelo convenente (inc. XVI, art. 6º da mesma Portaria).

Recomendações:

Recomendação 1: Designar formalmente, de maneira mais célere, os fiscais dos convênios firmados pela Unidade, de maneira a mitigar fragilidades na supervisão e no acompanhamento dos estágios iniciais do objeto, com fulcro no art. 67 da Portaria nº 507/2011.

Recomendação 2: Instruir melhor os processos de convênios, inserindo, nos autos e no SICONV, evidências que tornem transparente os atos administrativos relativos à supervisão e acompanhamento do objeto, evitando o uso de controles informais e não documentados, principalmente quando se tratar de relatórios de acompanhamento dos estágios iniciais do objeto, em consonância com o art. 3º, inc. I do art. 5º e inc. XVI do art. 6º da Portaria Interministerial nº 507/2011.

3.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na instauração de Tomada de Contas Especial-TCE, com lapso temporal superior a 180 dias previstos para medidas administrativas, em desacordo com o parágrafo 1º, art. 1º, IN/TCU nº 56/2007.

Fato

Com o propósito de averiguar a atuação da Unidade quanto à razoabilidade do lapso temporal entre a data de ocorrência do fato motivador e a instauração da Tomada de Contas Especial – TCE foi solicitado à SESAN a relação dos processos de TCE instaurados nos exercícios 2011 e 2012. Em resposta à SA 201211633/002, de 06.09.2012, a Unidade disponibilizou a relação solicitada, através do Ofício nº 29/2012, CGEOF/SESAN/MDS, de 17.09.2012, na qual consta um total de 31 processos. Com base na lista dos processos de TCE fornecida pela Unidade, foi elaborada amostra



aleatória de 07 processos, os quais representam cerca de 23% do total de instaurações de TCE efetuadas nos exercícios informados.

É conveniente mencionar que o processo de TCE tem um rito próprio e deve ser precedido da adoção de medidas administrativas que busquem o ressarcimento do dano ao erário. Dessa forma, a Instrução Normativa do TCU, nº 56, de 05.12.2007, estabeleceu o prazo de 180 dias (a partir do fato motivador da TCE) para que a autoridade administrativa competente apure os fatos, identifique os responsáveis, quantifique o dano e obtenha o ressarcimento, antes de instaurar a devida Tomada de Contas Especial. Esgotadas as medidas administrativas adotadas dentro do referido prazo, a Administração deve providenciar a imediata instauração do processo de TCE. Ressalta-se também que o tema está tratado na Portaria Interministerial nº 127/2008, no Capítulo VIII, e na PI nº 507/2011, no Capítulo IX.

A partir da análise realizada nos processos constantes da amostra foi elaborado o Quadro a seguir, expondo os lapsos temporais a partir da ciência do fato gerador, os quais envolvem o tempo decorrido para entrada na Setorial Contábil (SPO), o tempo decorrido acima de 180 dias para encaminhamento do processo pela SESAN à SPO e o tempo total decorrido para instauração da TCE. De acordo com a norma vigente, a ciência do fato motivador da TCE, para fins de contagem do prazo de 180 dias deverá ocorrer: I – nos casos de omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da aplicação de recursos repassados, da data fixada para apresentação da prestação de contas; e II – nos demais casos, da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração.

Convênios com prazo de TCE acima de 180 dias

SIAFI	Data da ciência do fato gerador	Data da entrada na SPO	Tempo até entrada na SPO/dias	Tempo acima de 180 dias p/Entrada SPO	Tempo total instaurar TCE/dias	Data de instauração da TCE
598782	25.03.2010	23.11.2011	606	426	678	03.02.2012
602052	01.03.2010	31.01.2012	701	521	750	20.03.2012
560464	31.05.2010	12.09.2011	467	287	524	08.11.2011
598705	01.03.2009	01.08.2011	883	703	982	08.11.2011
599526	13.05.2010	13.10.2011	517	337	579	14.12.2011
577799	01.02.2009	24.11.2011	1027	847	1.126	02.03.2012
599530	01.02.2009	17.01.2012	1080	900	1.143	20.03.2012
NÚMERO MÉDIO DE DIAS				754	574	826

Fonte: MDS (confirmadas por análise processual)

Da síntese contida no Quadro anterior, verifica-se que a Unidade tem gasto em média um total de 754 dias entre a ciência do fato gerador da TCE e à entrada dos processos na Setorial Contábil (SPO), o que implica afirmar, neste caso, um decurso de tempo de 574 dias acima dos 180 dias previstos na IN/TCU 56/2007. Tal lapso temporal acima do prazo regulamentar varia de 287 a 900 dias (acima do tempo de 180 dias), o que demonstra a ocorrência de problemas na sistemática interna da Unidade, e no controle para cumprimento do prazo previsto na norma do Tribunal de Contas da União.

Observa-se, ainda, que o tempo médio para a instauração da Tomada de Contas Especial, quanto aos processos da amostra analisados, totaliza 826 dias, indicando que em média os processos ficaram 72 (826-754) dias na setorial contábil, até a instauração da TCE, tempo considerado razoável.



Salienta-se, portanto, a necessidade de rever os procedimentos adotados pela Unidade no tocante à instauração das TCE, com o fim de identificar as fragilidades operacionais, implementar ações corretivas e desenvolver mecanismos de controle visando encaminhar à Setorial Contábil em prazo razoável, considerando o prazo de 180 dias, os processos destinados à instauração de Tomada de Conta Especial.

Quanto às informações disponibilizadas pela Unidade, foram detectadas algumas inconsistências referentes às datas corretas da ciência do fato gerador, conforme discriminado a seguir. No que diz respeito às datas de entrada dos processos na Setorial Contábil, foi considerada apenas a última data, tendo em vista que eventuais datas anteriores demonstraram a existência de necessidades de informações complementares ou alguma incorreção na instrução processual.

Convênio 598782-Processo nº 71000.008241/2007-20: A irregularidade motivadora da TCE foi a impugnação parcial da prestação de contas. Inicialmente a Unidade notificou o conveniente pela não apresentação da prestação de contas final, por meio do Ofício nº 077/2009, de 20.03.2009.

A partir da análise da prestação de contas apresentada, a SESAN, por meio da Nota Técnica nº 042/2010, de 25.03.2010 (fls. 458/461), manifestou o conhecimento de fatos que desencadearam a Tomada de Contas Especial. O Município foi notificado a devolver o saldo não utilizado do ajuste por meio do Ofício nº 151/2010, de 19.03.2010. Na mesma data, a SESAN notificou a ex-prefeita do Município, por meio do Ofício nº 149/2010, para devolver o montante atualizado de R\$ 63.048,43, referente ao valor glosado, à contrapartida não depositada e à aplicação financeira não utilizada na execução do objeto.

A Unidade, incorretamente, considerou a data do Ofício nº 617/2010, de 25.08.2010, notificando novamente a ex-prefeita do município a devolver os valores antes mencionados, como interregno para a contagem dos 180 dias para a instauração da TCE, visto que deu conhecimento do fato ensejador por meio do Ofício nº 151/2010, de 19.03.2010, data esta a ser utilizada para a mencionada contagem.

Convênio 602052-Processo nº 71000.008953/2007-49: Irregularidade motivadora da TCE: omissão no dever de prestar contas. Inexistem no processo razões que justifiquem o atraso no encaminhamento para a Setorial Contábil.

Convênio 560464-Processo nº 71000.002999/2006-73: A irregularidade motivadora da TCE foi a “reprovação da prestação de contas”. No 1º despacho ocorrido em 15.07.2011 para a Setorial Contábil, esta verificou incorreção na irregularidade motivadora da TCE, em que constava “omissão no dever de prestar contas”, quando o correto seria reprovação da prestação de contas. A nova entrada na setorial, após o ajuste, ocorreu em 12.09.2011.

Convênio 598705-Processo nº 71000.008671/2007-41: No 1º despacho ocorrido em 09.04.2010 para a setorial contábil, esta devolveu à área técnica (CAPC/CGEOF), alertando sobre um possível encaminhamento da prestação de contas pelo conveniente, conforme correspondência contida no processo. A CGEOF emitiu a Nota Técnica 138/2011, em 25.11.2011, e esclareceu os questionamentos da setorial contábil, ratificando o entendimento inicial de que o motivo da TCE era a “omissão no dever de prestação de contas”. Ressalte-se, porém, que o despacho da Setorial Contábil, devolvendo o processo, é de julho de 2010 e a Nota Técnica da CAPC foi elaborada um ano depois, em julho de 2011. Assim, verifica-se um lapso temporal de 403 dias no



primeiro encaminhamento para a setorial contábil, desde a ciência do fato, 01.03.2009; e o segundo encaminhamento ocorreu mais de um ano após a devolução da setorial contábil, aumentando o decurso temporal de envio para a contabilidade para 883 dias.

Convênio 599526-Processo nº 71000.008657/2007-48: A irregularidade motivadora da TCE foi o atingimento parcial dos objetivos avençados. Não foi localizada no processo justificativa para o atraso identificado.

Convênio 577799-Processo nº 71000.002549/2006-16: A irregularidade motivadora da TCE foi a omissão no dever de prestar contas. Não localizada no processo, justificativa para o atraso constatado.

Convênio 599530-Processo nº 71000.008212/2007-68: A irregularidade motivadora da TCE foi a omissão no dever de prestar contas. Não foi localizada no processo razão justificadora para o atraso identificado.

Causa

A Unidade não definiu uma padronização de prazos a serem adotados, a partir do fato gerador, quanto aos processos de instauração de TCE, em virtude da variação de prazos de 467 a 1080 dias para a entrada na Setorial Contábil. Cometimento de falhas na instrução primária dos processos de autuação de TCE, ocasionando devoluções, retrabalhos e acréscimos nos prazos. Fragilidade na organização proativa da força de trabalho necessária para a operacionalização do processo; e ausência de levantamentos, demonstrando o quadro existente/demanda, o tempo médio despendido/processo, e a necessidade de capacitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Os achados foram questionados por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012. A Unidade, por meio do Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2013, encaminhou a Nota Técnica nº 02/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2013, com os seguintes esclarecimentos:

"No tocante à intempestividade na instauração de Tomada de Contas Especial, com lapso temporal além do previsto na legislação vigente, ressalta-se que o fato é justificado em função do baixo quantitativo de recursos humanos disponíveis na Coordenação de Análise de Prestação de Contas.

Além disso, atendemos a outras demandas de outros Órgãos, tais como Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal e da própria CGU, o que exige da área competente a otimização desses recursos.

Contudo, cabe registrar que analisando comparativamente a quantidade de processos de Tomada de Contas Especial instauradas nos Exercícios de 2010, 2011 e 2012, verificou-se um aumento anual gradativo, conforme quadro abaixo:

<i>Exercício</i>	<i>Quantidade</i>
<i>2010</i>	<i>10</i>
<i>2011</i>	<i>13</i>
<i>2012</i>	<i>21</i>



Total	44
-------	----

Registra-se, ainda, que nos últimos três Exercícios Financeiros, foi recolhido à conta do Tesouro Nacional, o montante de R\$118.692.981,52 (cento e dezoito milhões, seiscentos e noventa e dois mil, novecentos e oitenta e um reais e cinquenta e dois centavos), em virtude da análise realizada nas Prestações de Contas, no âmbito da SESAN, o que evitou a instauração de outros processos de Tomadas de Contas Especial.

Até o mês de novembro de 2012, foi recolhido o montante de R\$50.002.355,46 (cinquenta milhões, dois mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e seis centavos), já no exercício de 2011, foi restituído o montante de R\$ 37.238.873,49 (trinta e sete milhões, duzentos e trinta e oito mil, oitocentos e setenta e três reais e quarenta e nove centavos) e em 2010, a importância de R\$31.451.752,57 (trinta e um milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, setecentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e sete centavos).

*Esta Secretaria está ciente quanto à exigência contida na norma vigente, entretanto estamos aguardando contratação de novos **servidores qualificados** para suprir as nossas necessidades, que independe da SESAN e sim de todo MDS."*

Em 2013, ainda em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, por meio do Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, informando:

“Cumpre esclarecer que a IN/TCU nº 56/2007, citada por essa CGU no item ‘4.1.1.1 CONSTATAÇÃO 023”, foi revogada pela IN/TCU nº 71/2012, de 28/11/2012, e que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adoção de medidas administrativas prévias à instauração de TCE, mencionado no parágrafo 1º, art. 1º da IN/TCU nº 56/2007 não é mais aplicável no novo normativo. Com relação à disponibilidade de pessoal para adequada instrução nos processos de TCE no âmbito desta SESAN, esclarece-se que, devido à rotatividade de servidores incumbidos dessa atividade, a Secretaria vem enfrentando dificuldades para dar celeridade às medidas administrativas que visam esgotar as providências prévias à solicitação de instauração de TCE. Em 2010, havia sido designado um servidor temporário para esta tarefa que já contava com experiência adquirida na instrução da TCE em outro órgão. Contudo, em razão de ter sido aprovado em um processo seletivo para cargo efetivo, tal servidor solicitou desligamento do MDS. No exercício de 2011 foi designado outro servidor temporário da equipe de prestação de contas para responsabilizar-se pelos procedimentos de instrução de TCE, o qual necessitou de um tempo de adaptação na atividade por não ter experiência prévia, porém a mesma situação do ano anterior se repetiu com a aprovação do mesmo em outro processo seletivo para vagas de caráter efetivo. Já em 2012 havia sido designado um servidor comissionado para instruir os processos de TCE na SESAN, o qual havia sido remanejado da extinta SAIP e já contava com experiência na atividade. Contudo, esse servidor pediu seu desligamento do MDS em novembro de 2012 após também ter sido aprovado em concurso realizado para provimento de vagas efetivas em outro órgão. Desde então, a atividade de instrução de processos de TCE foi redistribuída ao restante da equipe de analistas de prestação de contas da CGEOF, os quais necessitam ser capacitados para uniformizar os procedimentos de instauração de TCE no âmbito da SESAN. Atualmente a equipe de prestação de contas da CGEOF, que realiza a análise sob os aspectos financeiros,



conta com doze servidores, dos quais seis, ou seja, metade da equipe, são servidores temporários. Porém, devido à política de recursos humanos adotada no MDS, os servidores contratados em caráter temporário estão impedidos de receber capacitação, exceção feita apenas nos casos em que não se onere a Administração. Além disso, a atual equipe de prestação de contas já está sobrecarregada com as demandas de análise de prestação de contas provenientes do passivo existente na SESAN e não se vislumbra, a curto prazo, reversão dessa situação, pois até a presente data não foi realizado concurso para provimento de vagas efetivas no âmbito do MDS para desempenho desta atividade.”.

Análise do Controle Interno

Em análise à manifestação da Unidade, em que pese as ponderações apresentadas quanto à carência de pessoal e o esforço despendido pela SESAN nas devoluções de saldos de convênios, ainda assim, mantemos o problema apontado, devido à excessiva extrapolação do prazo de encaminhamento dos processos para Tomada de Contas Especial. Destaca-se que a Unidade, ao justificar como causa do problema apontado o baixo quantitativo de recursos humanos na Coordenação de Análise de Prestação de Contas, não apresentou o quadro de servidores que atuam na área, nem qual seria a verdadeira necessidade, considerando a demanda de autuação de TCE's. Há que se destacar ainda, que a Unidade gasta em média 574 dias acima dos 180 dias previstos na norma, para encaminhar os processos para instauração de TCE à Setorial Contábil. Tal prazo não é razoável e deve ser objeto de estudo e desenvolvimento de solução com o fim de reduzir este lapso temporal. Ressalta-se, ainda, que os prazos apresentam uma variação de 467 a 1080 dias para entrada na Setorial Contábil, demonstrando a inexistência de padronização de prazo no tratamento dos processos de TCE. Convém acrescentar, ainda, que embora o fato tenha sido registrado utilizando o critério temporal estabelecido na IN/TCU nº 56/2007, entende-se que os prazos praticados permanecem problemáticos mesmo sob a égide da IN/TCU nº 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU dos processos de tomada de contas especial, a partir do exercício 2013. Mesmo que a referida Instrução não tenha fixado prazo para as tratativas administrativas afetas à caracterização ou elisão do dano, esta auditoria entende ser necessário definir e padronizar prazos, assim como adotar procedimentos e rotinas que possibilitem melhorias na operacionalização e controle do processo de TCE.

Recomendações:

Recomendação 1: Qualificar os servidores que lidam com TCE e estabelecer fluxo de procedimentos e rotinas de forma a otimizar o uso da força de trabalho disponível, dotando a área responsável pela instauração de TCE de pessoal suficiente e qualificado para a atividade.

Recomendação 2: Definir, observando a norma vigente, a padronização de prazos razoáveis para a formalização e autuação dos processos de TCE a serem encaminhados à Setorial Contábil, considerando o tempo a ser despendido nas medidas administrativas adotadas para a caracterização ou elisão do dano e o tempo para formalização e autuação dos processos na Setorial Contábil.

Recomendação 3: Adotar imediatamente, logo que tomar conhecimento do fato gerador, medidas administrativas com vistas à caracterização do dano e a recomposição do erário. Esgotado o prazo estabelecido para as mencionadas tratativas, remanescendo o dano, formalizar e autuar imediatamente o processo de Tomada de Contas Especial.



3.1.3.5 CONSTATAÇÃO

Transferências voluntárias na situação A COMPROVAR, com prestação de contas vencida (60 dias após a vigência), conforme registrado nos Sistemas Corporativos SIAFI / SICONV.

Fato

A partir dos sistemas SIAFI e SICONV, foram extraídas informações acerca de instrumentos (convênios e contratos de repasse) na situação 'A COMPROVAR' vencidos a mais de 60 dias: foram detectados no SICONV (saldo na base SIAFI2013) 8 transferências com vencimento em 2011 e 41 transferências com vencimento em 2012, totalizando 49 transferências nessas condições.

A situação encontrada foi apurada com base em extrações realizadas no SICONV, na data de 14.3.2013, enquanto os saldos contábeis foram extraídos do SIAFI, considerando a base de dados SIAFI-2013 (foi utilizado o SIAFI operacional para extração dos saldos dos instrumentos registrados no SICONV). Dessa forma, a informação coletada pode ser considerada como a mais atualizada possível, tendo sido registrada após o fechamento do exercício de 2012.

Comparando-se a quantidade de instrumentos no SICONV, cujo saldo no SIAFI-2012 registra a situação 'A COMPROVAR' (56 transferências), com a quantidade de instrumentos SICONV, cujo saldo no SIAFI-2013 registra a situação 'A COMPROVAR' (49 transferências), verificou-se uma redução no número de casos (7 casos). Isso indica que, para algumas situações, o registro no SIAFI / SICONV estava apenas defasado, uma vez que o fechamento do exercício se deu em fevereiro de 2013.

No SICONV, foram encontradas nessa situação as seguintes transferências: 706074, 706067, 725450, 708461, 705751, 706146, 711029, 706073, 706058, 737387, 720260, 705821, 705877, 705893, 706323, 706569, 706768, 707131, 707132, 707379, 737382, 706098, 732943, 706108, 732274, 750098, 706128, 725465, 753587, 754073, 706572, 720289, 733980, 741713, 708095, 715033, 706049, 706831, 719196, 706823, 737819, 706564, 706997, 715110, 733191, 735492, 754083, 756747 e 757398.

Com relação ao SIAFI, foram detectados 2 (dois) convênios com saldo 'A COMPROVAR', vencidos a mais de 60 dias, na UG 550008 (SESAN), enquanto que para a UG 550013 (POPS-SESAN CAIXA), foram detectados mais instrumentos nessas mesmas condições: 19 contratos de repasse (531835, 532751, 636339, 531754, 531752, 538021, 601723, 644286, 621969, 643539, 643537, 643545, 602827, 537063, 632826, 630429, 596974, 644272 e 533467).

Vale lembrar que a SESAN fixa em seus instrumentos o prazo 60 dias após a vigência para apresentação da prestação de contas final, conforme dispõe a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 e alterações, e foram encontrados instrumentos com prestação de contas vencida a mais de 1 ano, o que demonstra a fragilidade dos controles da SESAN no que se refere à situação das transferências voluntárias.

Causa



Fragilidades nos controles de atualização da situação das transferências voluntárias nos Sistemas Corporativos (SIAFI / SICONV), inclusive, dos contratos de repasse geridos pela CAIXA, na UG 550013 (POPS-SESAN).

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação aos achados relacionados ao SICONV (todas as UGs) e ao SIAFI (somente UG 550013 - onde foram encontrados mais instrumentos), foi emitida Solicitação de Auditoria nº 201306018/013, de 19.4.2013, tendo sido solicitada à Unidade posicionamento acerca da situação destas transferências.

Em resposta, a Unidade encaminhou o Ofício nº 737/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, que tem como anexo a Nota Técnica nº 063/2013-COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 26.4.2013, que apresenta a situação real de cada transferência relacionada no Anexo da S.A., confirmando as inconsistências verificadas pela CGU nos Sistemas Corporativos (SIAFI / SICONV).

A Unidade encaminhou à CGU planilha, individualizada por transferência voluntária, contendo as providências que foram tomadas, bem como a situação que foi registrada nos sistemas em questão. Em suma, a SESAN reportou o seguinte diagnóstico acerca das transferências vencidas registradas no SIAFI na conta ‘A COMPROVAR’:

- a) a prestação de contas final de 5 instrumentos já havia sido entregue e já se encontrava sob análise;
- b) 7 transferências estavam, de fato, com atraso na entrega da prestação de contas, tendo sido providenciada diligência para cobrança dessas prestações de contas;
- c) 13 instrumentos haviam sido prorrogados, mas a vigência final não estava atualizada nos sistemas, sendo que, para os casos em que o prazo para encaminhamento da prestação de contas estava vencido, a SESAN providenciou diligência para cobrança da prestação de contas (4 instrumentos);
- d) 2 instrumentos tem prestação de contas, mas foram inscritos em inadimplência em virtude de não terem apresentado documentação complementar à prestação de contas;
- e) 2 transferências foram inscritas em inadimplência por omissão no dever de prestar contas; e
- f) 1 transferência teve o recurso devolvido integralmente, sendo que, de acordo com a SESAN, a área técnica solicitou esclarecimentos a respeito da demora dessa devolução.

Além disso, segundo a resposta da Unidade, foi solicitado a todos os convenientes que fosse prestado contas no SICONV, principalmente, em relação àqueles convenientes que prestaram contas, cuja documentação já se encontra sob análise da Unidade.

Com relação aos 19 contratos de repasse relativos à UG 550013 (POPS-CAIXA), por meio do Ofício nº 789/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 15.5.2013, a Unidade encaminhou a Nota Técnica Nº 18/2013-CGEQP/SESAN/MDS, de 13.5.2013, onde a CAIXA informou a posição de cada instrumento: “A CEF por sua vez, encaminhou e-mail com a atual situação dos Municípios citados, tendo 12 (doze) contratos cancelados, 02 (dois) distratados, 02 (dois) com a Prestação de contas final aprovada no SIAFI, 01 (um) em Tomada de Contas Especial – TCE, 08 (oito) vigentes em situação normal, e 01 (um) que não se trata de contrato OGU, conforme planilha



anexa. Informaram ainda, que a regularização dos demais contratos está sendo providenciada pelas áreas técnicas responsáveis.“.

Análise do Controle Interno

Em que pesem as justificativas apresentadas e as providências tomadas pela Unidade (que foram confirmadas pela equipe de auditoria por meio de consulta ao SIAFI base de 2013), tais divergências também demonstram que há fragilidades nos controles de atualização da situação das transferências voluntárias nos Sistemas Corporativos (SIAFI / SICONV), com impactos negativos na gestão das transferências voluntárias. Além disso, as inconsistências detectadas enfraquecem os demais controles internos administrativos, principalmente, os controles relativos ao procedimento de cobrança da prestação de contas das transferências voluntárias que se encontram vencidas. O mesmo se pode afirmar a respeito dos controles de acompanhamento da situação dos contratos de repasse geridos pela CAIXA, na UG 550013 (POPS-SESAN), visto que as divergências verificadas na situação dos contratos também demonstra a existência dessas mesmas fragilidades nos mecanismos de controle e acompanhamento utilizados pela CAIXA.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar os controles internos administrativos relativos à situação das transferências voluntárias, inclusive, quanto ao acompanhamento da situação dos contratos de repasse firmados no âmbito da CAIXA, na UG 5500013, segundo o disposto no item 8.11 do Manual de Instruções, Diretrizes e Procedimentos Operacionais para Contratação e Execução de Programas e Ações da SESAN.

Recomendação 2: Revisar os procedimentos relativos à cobrança da prestação de contas final das transferências voluntárias.

Recomendação 3: Manter gestões com a CAIXA no sentido de que sejam aperfeiçoados seus controles internos administrativos relativos ao acompanhamento da situação dos contratos de repasse, conforme dispõe o item 6.2 do Manual de Instruções, Diretrizes e Procedimentos Operacionais para Contratação e Execução de Programas e Ações da SESAN.

3.1.3.6 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nas informações inseridas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV e insuficiência na utilização desse Sistema.

Fato

Em análise efetuada no âmbito do SICONV, atinente à amostra dos processos de convênios dos exercícios 2011/2012, verificou-se a ocorrência de impropriedades/incorreções relativas a informações básicas dos ajustes, notadamente em relação às datas de vigência, data limite para apresentação da prestação de contas, e situação do convênio. Além disso, foram verificadas inconsistências e/ou ausência de registros dos dados e documentos, conforme a seguir elencados:

Concedente:



- a) Aba “Participantes” – Ausência de inclusão do interveniente e do executor. (SICONV 769890);
- b) Aba “Pareceres”: Ausência de anexação dos Pareceres, Notas Técnicas, Despachos produzidos no âmbito do MDS – Área Técnica, Área Orçamentária e Financeira, Consultoria Jurídica e AECI;
- c) Aba “Acompanhamento e Fiscalização”: Ausência de inclusão dos Relatórios de Fiscalização e Acompanhamento realizados, e Portaria de designação dos fiscais. (SICONV 769890; 755853; 756472; 751900).

Conveniente:

Abas relacionadas à execução do termo celebrado: O ente conveniente não tem alimentado o Sistema com informações de execução do termo celebrado. (Abas Licitações, Contratos, Documentos de Liquidação, Relatórios de Execução, Registro de Ingresso de Recurso). Os documentos anexados ao SICONV referem-se aos da Proposta Inicial. Não há atualização dos registros. Pela sua relevância, destaca-se, ainda, a insuficiência na utilização das funcionalidades “Acompanhamento e Fiscalização” e “TCE”.

As impropriedades apontadas denotam fragilidades no cumprimento dos normativos que tratam do tema, como a Portaria Interministerial nº 127/2008, a Portaria Interministerial nº 507/2011, o Decreto nº 7.170/2007 e a Diretriz nº 11/2012 aprovada pela Comissão Gestora do SICONV em 14.08.2012. A mencionada Diretriz trata da apresentação da Prestação de Contas dos convênios/contratos de repasse e afins, decidindo que: *Dessa forma, os órgãos concedentes não deverão aceitar prestações de contas apresentadas por meio físico, exceto nos casos em que não for possível a execução e a consequente prestação de contas no SICONV, desde que devidamente justificado pelo conveniente e aceito pelo concedente.*

Ressalta-se, ainda, que a apresentação da prestação de contas apenas por meio físico poderá propiciar a abertura de Tomada de Contas Especial por omissão do dever de prestar contas, de acordo com a legislação vigente.

Processo nº 71000.057931/2009-74 – SICONV nº 731922 – Conveniente: Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido: consta no SICONV a data limite para prestação de contas como 31.03.2011, e a data limite deveria ser 30.05.2011, que corresponde a 60 dias após o fim de vigência do ajuste, consoante Cláusula Quinta do Termo de Parceria. Além disso, a situação do convênio no Sistema está como ‘aguardando prestação de contas’, quando esta já foi apresentada e aprovada.

Processo nº 71000.059161/2009-02 – SICONV nº 704005 – Conveniente: Secretaria do Desenvolvimento Rural/PI: como a vigência do convênio SICONV nº 704005 é 31.07.2011 e o Termo de Convênio, em sua Cláusula Terceira prevê a prestação de contas para 30 dias a partir do vencimento, a data limite para prestar contas seria 30.08.2011, e não 31.07.2011, como se encontra no sistema. Alerta-se que a situação no SICONV ainda se encontra, de forma incorreta, como “aguardando prestação de contas”, visto que a mesma já foi aprovada, por devolução total dos recursos. Ainda em relação ao SICONV, embora o Termo Aditivo nº 01 alterando os valores do convênio tenha sido assinado em 31.12.2009 e publicado no DOU em 11.02.2010, no referido sistema ainda consta TA pendente, no campo de informação dos valores ajustados.

Processo nº 71000.052521/2009-37 – SICONV nº 704918 – Conveniente: Governo do Estado do Amapá/AP: incorreção na data limite para prestação de contas inserida no SICONV, pois consta a data de 31.08.2011, que é a mesma data de vigência do ajuste.



No Termo de Convênio está prevista a apresentação de prestação de contas para 60 dias após a data final de vigência, portanto, a data limite deveria ser 30.10.2011.

Processo nº 71000.076106/2009-79 – SICONV nº 706564 – Conveniente: Prefeitura Municipal de Crateús/CE: o convênio SICONV nº 706564, formalizado com o Município de Crateús/CE, cujo objeto é a construção de 818 cisternas, está na situação *A COMPROVAR*, e teve a formalização de quatro aditivos. Verificou-se, quanto à atualização do SICONV, que a Unidade não registrou no Sistema as informações/documentação que trata da prorrogação da vigência de prazo do convênio, a exemplo dos pedidos do conveniente e as análises da área técnica. Assim, não consta do SICONV a Nota Técnica nº 009/2011 – CGAA/DEPAD/SESAN/MDS, de 1.3.2011, os Despachos constantes às folhas 316 e 406 do processo físico, e os próprios Termos Aditivos.

Processo nº 71000.064001/2010-19 – SICONV nº 736223 – Conveniente: Prefeitura Municipal de Maracanaú/CE: em análise ao convênio SICONV nº 736223, verificou-se a carência de informações na alimentação do SICONV, conforme preconiza o Art. 3º, da Portaria Interministerial nº 127/2008. Neste sentido, menciona-se a falta de inserção na aba específica do Sistema do Projeto Básico/Termo de Referência; ausência de registro, na aba Pareceres, do Parecer da Proposta (constante das fls. 59/63), de 31.05.2010; do Parecer Técnico nº 153/2011, de 11.11.2011(fl. 252); e falta de designação/registo no SICONV de servidor para acompanhar, supervisionar, fiscalizar e avaliar, sistematicamente, a execução do objeto do convênio (cláusula 8ª do Termo de Convênio, Art. 53, da Portaria 127/2008, de 29.05.2008). Acrescenta-se, ainda, que a informação sobre a data limite para prestação de contas no SICONV está incorreta, pois a data do término da vigência é 31.12.2012, e a data da prestação de contas está como 29.12.2012.

Processo nº 71000.077232/2009-41 – SICONV nº 709284 – Conveniente: Prefeitura Municipal de Buritis/MG: da análise do convênio SICONV nº 709284/2009, com *status* no SICONV *A COMPROVAR*, verificou-se que a data limite para apresentação da prestação de contas deveria ser 60 dias a partir da data de término prevista para o convênio, ou seja, 30.07.2012. Assim, no SICONV, a data limite para prestação de contas de 31.05.2012 está incorreta.

Processo nº 71000.110083/2010-72 – SICONV nº 750106 (Termo de Parceria nº 04/2010) – Parceiro: APIMC: a prestação de contas foi encaminhada em 22.5.2012, por meio do Ofício nº 036/2012, entretanto, o saldo no SIAFI permanece na conta “A COMPROVAR” e a situação no SICONV permanece em “Aguardando Prestação de Contas” (conforme extrações de 22.8.2012). De fato, o Termo de Parceria nº 04/2010 deveria estar com saldo registrado na conta “A APROVAR”, já que a prestação de contas foi entregue e está sendo analisada pelo MDS.

Processo nº 71000.588126/2008-15 – SICONV nº 702197 – Conveniente: Governo do Estado do Ceará: Em que pese ter sido firmado o Termo Aditivo nº 02/2011 (fls. 3073/3074), assinado em 23.12.2011 e publicado em 30.12.2011, prorrogando o prazo de vigência para 31.12.2014 (mais 3 anos), até 22.8.2012, no SICONV, ainda permanecia o final de vigência de 31.12.2011, que foi inicialmente pactuado no termo de convênio, e constou a situação “Aguardando Prestação de Contas”, quando, na realidade, o convênio entrou novamente na situação de “Em execução”.

Causa



Inobservância aos prazos (prazo final e de apresentação da prestação de contas) e na sua atualização no SICONV, em decorrência de aditivos, na informação da situação do convênio e na inserção de documentos de responsabilidade do concedente. Falta de controle/monitoramento da alimentação das informações no SICONV sob responsabilidade do convenente. Carência da instituição de procedimentos/rotinas de verificação da correção das informações do SICONV. Falta de uma cultura interna no uso do SICONV.

Manifestação da Unidade Examinada

Os achados foram questionados por meio da Solicitação de Auditoria nº 201211633/009, de 13/11/2012. A Unidade, por meio do Ofício nº 45/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2013, encaminhou a Nota Técnica nº 02/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 10/01/2013, se posicionou da seguinte forma:

“Processo nº 71000.057931/2009-74 – SICONV nº 731922 – Convenente: Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido: consta no SICONV a data limite para prestação de contas como 31.03.2011, e a data limite deveria ser 30.05.2011, que corresponde a 60 dias após o fim de vigência do ajuste, consoante Cláusula Quinta do Termo de Parceria. Além disso, a situação do convênio no Sistema está como ‘aguardando prestação de contas’, quando esta já foi apresentada e aprovada.

Manifestação SESAN: Foi enviado o Ofício nº 39/2012 – CGEOF/SESAN/MDS, de 12.12.12 ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, cópia anexa, solicitando a alteração da situação do Convênio SICONV 731922 no Sistema, visto que no estágio atual, apenas aquele Órgão possui perfil para efetuar essa ação.

Processo nº 71000.059161/2009-02 – SICONV nº 704005 – Convenente: Secretaria do

Desenvolvimento Rural/PI: como a vigência do convênio SICONV nº 704005 é 31.07.2011 e o Termo de Convênio, em sua Cláusula Terceira prevê a prestação de contas para 30 dias a partir do vencimento, a data limite para prestar contas seria 30.08.2011, e não 31.07.2011, como se encontra no sistema. Alerta-se que a situação no SICONV ainda se encontra, de forma incorreta, como “aguardando prestação de contas”, visto que a mesma já foi aprovada, por devolução total dos recursos. Ainda em relação ao SICONV, embora o Termo Aditivo nº 01 alterando os valores do convênio tenha sido assinado em 31.12.2009 e publicado no DOU em 11.02.2010, no referido sistema ainda consta TA pendente, no campo de informação dos valores ajustados.

Manifestação SESAN: Relativo à data de prestação de contas registrada no sistema com a data de 31.07.2011 e não de 30.08.2011, informo que o Convênio em tela foi firmado em 2009 e na oportunidade o SICONV não dispunha do campo: “Data Limite Para Prestação de Contas” na aba “Dados”. Essa regra de negócio só foi implementada em 13.07.2010, conforme comprova o Ofício nº 4258/DeGST/SLTI-MP, de 20 de dezembro de 2012.

Sendo assim, o sistema buscou automaticamente a data de término de vigência do convênio e não a data do Termo Aditivo. Em atenção à Constatação, a área técnica tentou corrigir a data consoante se verifica na tela do Convênio impressa do SICONV em anexo. Todavia, o sistema não permite a alteração uma vez que está liberado para o Convenente proceder aos ajustes firmados quando foi aditivado.



Relativo ao alerta de que na tela do SICONV consta que o Convênio está “aguardando prestação de contas”, sendo que a mesma já foi aprovada, bem como a situação do “TAPendente” sendo que o mesmo foi publicado no Diário Oficial da União, informo que conforme retro mencionado, o sistema não permite fazer tais alterações.

A fim de possibilitar a correção das inconsistências apontadas, foi encaminhado o Ofício nº 022/2013/DECOM/SESAN/MDS, à Secretaria de Desenvolvimento Rural do Piauí, cópia anexa.

Processo nº 71000.052521/2009-37 – SICONV nº 704918 – Conveniente: Governo do Estado do Amapá/AP: *incorreção na data limite para prestação de contas inserida no SICONV, pois consta a data de 31.08.2011, que é a mesma data de vigência do ajuste. No Termo de Convênio está prevista a apresentação de prestação de contas para 60 dias após a data final de vigência, portanto, a data limite deveria ser 30.10.2011.*

Manifestação SESAN: *A área técnica responsável promoveu a adequação da data limite para apresentação da prestação de contas no SICONV, conforme tela anexa.*

Processo nº 71000.076106/2009-79 – SICONV nº 706564 – Conveniente: Prefeitura Municipal de Crateús/CE: *o convênio SICONV nº 706564, formalizado com o Município de Crateús/CE, cujo objeto é a construção de 818 cisternas, está na situação A COMPROVAR, e teve a formalização de quatro aditivos. Verificou-se, quanto à atualização do SICONV, que a Unidade não registrou no Sistema as informações/documentação que trata da prorrogação da vigência de prazo do convênio, a exemplo dos pedidos do conveniente e as análises da área técnica. Assim, não consta do SICONV a Nota Técnica nº 009/2011 – CGAA/DEPAD/SESAN/MDS, de 1.3.2011, os Despachos constantes às folhas 316 e 406 do processo físico, e os próprios Termos Aditivos.*

Manifestação SESAN: *Foi solicitado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG a correção da data de apresentação da prestação de contas passando de 01.01.2014 para 30.12.12, conforme Ofício nº 38/2012 – CGEOF/SESAN/MDS, de 11.12.2012, em anexo. Além disso, foi inserido no SICONV, na aba Parecer, a Nota Técnica nº 009/2011 – CGAA/DEPAD /SESAN/MDS, de 1.3.2011, os Despachos constantes às folhas 316 e 406 do processo físico e Termo Aditivo.*

Processo nº 71000.064001/2010-19 – SICONV nº 736223 – Conveniente: Prefeitura Municipal de Maracanaú/CE: *em análise ao convênio SICONV nº 736223, verificou-se a carência de informações na alimentação do SICONV, conforme preconiza o Art. 3º, da Portaria Interministerial nº 127/2008. Neste sentido, menciona-se a falta de inserção na aba específica do Sistema do Projeto Básico/Termo de Referência; ausência de registro, na aba Pareceres, do Parecer da Proposta (constante das fls. 59/63), de 31.05.2010; do Parecer Técnico nº 153/2011, de 11.11.2011(fl. 252); e falta de designação/registro no SICONV de servidor para acompanhar, supervisionar, fiscalizar e avaliar, sistematicamente, a execução do objeto do convênio (cláusula 8ª do Termo de Convênio, Art. 53, da Portaria 127/2008, de 29.05.2008). Acrescenta-se, ainda, que a informação sobre a data limite para prestação de contas no SICONV está incorreta, pois a data do término da vigência é 31.12.2012, e a data da prestação de contas está como 29.12.2012.*

Manifestação SESAN: *A situação foi regularizada, conforme tela do SICONV anexa.*

Processo nº 71000.077232/2009-41 – SICONV nº 709284 – Conveniente: Prefeitura



Municipal de Buritis/MG: da análise do convênio SICONV nº 709284/2009, com status no SICONV A COMPROVAR, verificou-se que a data limite para apresentação da prestação de contas deveria ser 60 dias a partir da data de término prevista para o convênio, ou seja, 30.07.2012. Assim, no SICONV, a data limite para prestação de contas de 31.05.2012 está incorreta.

Manifestação SESAN: A área técnica responsável promoveu a adequação da data limite para apresentação da prestação de contas no SICONV, conforme tela anexa. Quanto à alteração do status no SICONV, informo que foi alterado para A APROVAR, tela anexa.

Processo nº 71000.110083/2010-72 – SICONV nº 750106 (Termo de Parceria nº 04/2010) – Parceiro: APIMC: a prestação de contas foi encaminhada em 22.5.2012, por meio do Ofício nº 036/2012, entretanto, o saldo no SIAFI permanece na conta “A COMPROVAR” e a situação no SICONV permanece em “Aguardando Prestação de Contas” (conforme extrações de 22.8.2012).

De fato, o Termo de Parceria nº 04/2010 deveria estar com saldo registrado na conta “A APROVAR”, já que a prestação de contas foi entregue e está sendo analisada pelo MDS.

Manifestação SESAN: Por meio do Ofício nº 1.571/2012, de 12.12.12, cópia anexa, a APIMC foi instada a inserir a documentação relativa à prestação de contas no SICONV, pois somente após o envio da documentação para análise, será possível a alteração da situação constante no Sistema.

Processo nº 71000.588126/2008-15 – SICONV nº 702197 – Convenente: Governo do Estado do Ceará: Em que pese ter sido firmado o Termo Aditivo nº 02/2011 (fls. 3073/3074), assinado em 23.12.2011 e publicado em 30.12.2011, prorrogando o prazo de vigência para 31.12.2014 (mais 3 anos), até 22.8.2012, no SICONV, ainda permanecia o final de vigência de 31.12.2011, que foi inicialmente pactuado no termo de convênio, e constou a situação “Aguardando Prestação de Contas”, quando, na realidade, o convênio entrou novamente na situação de “Em execução”.

Manifestação SESAN: A situação foi regularizada, conforme telas do SICONV e do SIAFI anexas.

Na Nota Técnica nº 11/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, anexa ao Ofício nº 731/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 30.4.2013, a SESAN informou as seguintes providências adicionais:

“Visando corroborar para a implementação da Recomendação 002, o Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares – DEISP encaminhou o Ofício nº 08/2013 – DEISP/SESAN/MDS, de 17.4.2013 orientando o agente operador – Caixa Econômica Federal – CEF a respeito do teor da sobredita recomendação. O Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar – DECOM relatou que envia regularmente ofício aos convenentes solicitando o relatório trimestral bem como a inserção da execução do convênio no Portal do SICONV (modelo de ofício anexo). Além disso, encaminha vários exemplos de comunicações expedidas para os convenentes, tanto em relação à alimentação do SICONV quanto informando da realização de Mesas Técnicas, Encontros, dentre outros. Com relação aos instrumentos que já tiveram sua prestação de contas aprovada e encerrada no SIAFI com base em documentação apresentada em papel, cumpre esclarecer que esta



SESAN iniciou tratativas com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, com o objetivo de estabelecer: a) sistemática de alimentação simplificada do SICONV para viabilizar o registro da aprovação da prestação de contas desses instrumentos nesse Sistema; b) estabelecer data de corte, no que se refere à data da conclusão da análise da prestação de contas final, para determinar quais instrumentos serão contemplados com essa medida. Na ocasião, a Comissão Gestora do SICONV informou que aprovou uma data de corte para conclusão da prestação de contas no sistema. Assim, tão logo a funcionalidade seja implementada, será normatizada e colocada à disponibilidade. Contudo, há que ressaltar que o sistema é complexo e lento, não atendendo plenamente às necessidades de execução de várias ações, como por exemplo as operações do PAA devido ao grande volume de informações (notas fiscais, por exemplo) que nele devem ser inseridas.”.

Análise do Controle Interno

Conforme a análise amostral, foram verificadas várias inconsistências no SICONV, relativamente a datas de apresentação da prestação de contas, situação do convênio, data de vigência, e ausência de documentos produzidos pela Unidade, necessários à transparência da execução dos ajustes. Quanto às providências adotadas pela Unidade e apresentadas em sua manifestação, verificamos em consulta ao SICONV, realizada em 14.2.2013, que as correções solicitadas pela SESAN, conforme ofícios informados em sua manifestação, ainda não se concretizaram, permanecendo, portanto, as incorreções no Sistema.

Assim, a amostra verificada, quanto às informações do SICONV, evidencia a carência de melhorias por parte do concedente nas informações e utilização em sua plenitude das disponibilidades atuais do SICONV, tais como: Aba Pareceres: ausência de anexação dos Pareceres, Notas Técnicas, Despachos produzidos no âmbito do MDS – Área Técnica, Área Orçamentária e Financeira, Consultoria Jurídica e AECI; Aba Acompanhamento e Fiscalização: ausência de inclusão dos Relatórios de Fiscalização e Acompanhamentos realizados, e Portaria de designação dos fiscais.

Quanto às responsabilidades do conveniente referente à atualização e informações do Sistema, ressalta-se que, na mesma amostra, verificou-se também a falta de alimentação das Abas Licitações, Contratos, Documentos de Liquidação, Relatórios de Execução, e Registro de Ingresso de Recurso.

Logo, as inconsistências e desatualizações diagnosticadas no SICONV, implicam no descumprimento dos normativos e, também, resultam em fragilidade no uso correto e completo das informações contidas no Sistema. Portanto, identificou-se a necessidade da SESAN promover melhorias estruturais nos procedimentos de alimentação e atualização do SICONV, visando o efetivo cumprimento dos normativos (Portarias 127/2008 e 507/2011).

Na Nota Técnica encaminhada em 30.4.2013, a SESAN demonstrou que tomou providências no sentido de exigir dos convenientes o preenchimento do SICONV com a documentação comprobatória da execução do objeto, demonstrando que a falta de registro no SICONV de certas informações é responsabilidade do conveniente e que somente poderá atuar mais severamente após o MPOG definir uma data de corte relativa à cobrança do que dispõe a Diretriz nº 11/2012 do Grupo Gestor do SICONV.

A Unidade não acrescentou que providências seriam tomadas em relação à falta de



informações que são de responsabilidade do próprio concedente. A constatação, assim, será mantida, de maneira a acompanhar a implementação de melhorias no que se refere à cultura do uso do SICONV por parte da SESAN e de seus parceiros.

Com relação às especificidades relativas ao PAA, sugere-se que a Unidade mantenha gestões com o MPOG no sentido de dirimir a questão.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir sistemática de atualização e conferência das informações registradas/inseridas no SICONV, com especial observância: a) dos registros de competência da SESAN, quanto aos prazos originais, aditivos, inserção de pareceres, despachos, notas técnicas, relatórios de fiscalização e outros documentos necessários à transparência da celebração dos ajustes; e b) dos registros de competência do conveniente relativos a licitações e contratos, relatórios de execução, tomada de contas especial, quando for o caso, e outras funcionalidades que venham a ser implementadas.

Recomendação 2: Sistematizar a notificação dos convenientes quanto à atualização do SICONV, por descumprimento de cláusula do termo de convênio e para o cumprimento dos incisos XVI e XVIII, do Artigo 6º, da Portaria Interministerial nº 507/2011, e dos seus parágrafos 2º e 3º, que estipulam: Art. 6º Ao conveniente compete: XVI - realizar no SICONV os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, quando couber; XVIII - registrar no SICONV o extrato do edital de licitação, o preço estimado pela Administração para a execução do serviço e a proposta de preço total ofertada por cada licitante com o seu respectivo CNPJ, o termo de homologação e adjudicação, o extrato do CTEF e seus respectivos aditivos, a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART dos projetos, dos executores e da fiscalização de obras, e os boletins de medições. § 1º O descumprimento de quaisquer das obrigações dispostas nos incisos anteriores acarretará ao conveniente a prestação de esclarecimentos perante o concedente. § 2º Prestados os esclarecimentos de que trata o parágrafo anterior, o concedente, aceitando-os, fará constar nos autos do processo a justificativa prestada e dará ciência à Controladoria-Geral da União.

