

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE SEG.ALIM E NUTRICIONAL

Exercício: 2013

Processo: 71000.042079/2014-06

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406457

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 201406457, 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 500013 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SESAN – POPS SESAN.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 23.04 a 23.05.2014, 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 n.º127/2013, DN/TCU n.º 132/2013 e Portaria TCU n.º 175/2013, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste Relatório de Auditoria.

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN/TCU n.º 132/2013, e em face do que foi acordado com o Tribunal de Contas da União, consoante consta da Ata da



reunião realizada entre a SECEXPRESVI e a DSDDES/DS/SFC/CGU-PR, datada de 30.10.2013, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU nº 132/2013 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: a) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? b) As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria-TCU nº 175/2013?

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 71000.042079/2014-06, tendo sido constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2013, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao disciplinamento da Portaria TCU nº 175/2013. Por meio da Nota de Auditoria nº 201406457/001, 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 175/2013, tendo o gestor apresentado os documentos acostados aos autos às fls. 07/17, do presente processo de contas.

As principais inconsistências estão identificadas no quadro a seguir:

Quadro – Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão 2013

Item do Relatório de Gestão – DN/TCU nº 127/2013	Inobservâncias à Portaria TCU nº 175/2013	Atendimento a partir de questionamento por Nota de Auditoria
2. Planejamento estratégico, Planos de Metas e de Ações		
2.3 - Informações sobre outros resultados gerados pela Gestão, incluindo os indicadores utilizados para monitorar e avaliar a gestão	A UJ não apresentou os indicadores de gestão, suas fórmulas e índices registrados.	A SESAN apresentou, por meio do Anexo I ao Of. Nº 517/2014-GABIN/SESAN/MDS, Indicadores de Gestão relacionados Prestações de Contas com análise concluída; Evolução do Estoque de Prestações de Contas e Atendimento às Demandas de Diligências. (Documentos anexados



		às fls. 08/09 do Processo Anual de Contas/2013)
4. Programação e Execução das Despesas Orçamentárias e Financeiras		
4.4 - Transferências mediante convênios, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres	Houve celebração de contrato de repasse pela UG 550020 em 2103 e não constou do quadro A.4.4.2	A SESAN apresentou novos quadros e informações por meio do Memorando nº 104/2014 – CGEOF/SESAN/MDS. (Documentos anexados às fls. 10/11 do Processo Anual de Contas/2013)
9. Conformidade e tratamento de disposições legais e normativas		
9.4 - Entrega das declarações de bens e rendas	Existe divergência entre a quantidade de ingressos em funções de confiança (Quadro A.5.1.2.1) e o quantitativo de entrega da DBR em função do ingresso no exercício (Quadro A.9.4.1), assim como entre os egressos em função comissionada no exercício (Quadro A.5.1.2.1) e o quantitativo de entrega da DBR em função da exoneração da função (Quadro A.9.4.1). O Quadro A.9.4.1 não apresenta os números referentes à entrega da DBR ou autorização de acesso para os detentores de função de confiança no final do exercício financeiro.	A UJ apresentou informações quanto ao ajustamento de dados do Quadro A.9.4.1 - Demonstrativo do cumprimento da obrigação de entregar a DBR. Argumentou sobre a ausência de dados na coluna “Final do Exercício Financeiro”. (Documento anexado às fls. 12 do Processo Anual de Contas/2013)
9.6 - Informações de registros atualizados no SIASG e no SICONV	Em que pese a informação constante do RG, em testes aplicados nos registros do SICONV, foram verificadas informações desatualizadas ou ausentes nos registros no Sistema, as quais foram objeto de registro no Relatório de Auditoria de	A UJ informou que reforçou a recomendação já apresentada anteriormente para que as áreas se atentassem para o correto preenchimento do SICONV. (Documento anexado às fls. 13/16 do



	Acompanhamento da Gestão/2013.	Processo Anual de Contas/2013).
--	--------------------------------	---------------------------------

Fonte: Relatório de Gestão 2013

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 informasse os efetivos períodos de substituição, adequando o Rol de Responsabilidade constante do processo anual de contas, o que foi providenciado e inserido às fls. 17 do Processo Anual de Contas/2013.

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 2013.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise de 6 (seis) Ações do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, sendo que a escolha dessas Ações (11V1 - Acesso a Água para o Consumo Humano na Zona Rural; 8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para Autoconsumo; 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – PAA; 4963 - Promoção da Inclusão Produtiva; 8624 – Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e 8929 - Implantação e Qualificação de equipamentos e serviços públicos de apoio a produção, abastecimento e consumo de alimentos foram selecionadas em virtude de sua vinculação finalística à missão da SESAN (critério de relevância), do volume de recursos disponibilizados em dotação orçamentária (critério de materialidade), e pelo critério de criticidade (denúncias recebidas no âmbito da CGU), a saber:

Quadro – Ações avaliadas – Programa 2069

Ação	Dotação Final (R\$)	*Despesa Empenhada (R\$)	**Despesa Liquidada (R\$)	Liquidado x Empenhado (%)
11V1 - Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural	383.000.000,00	376.830.400,00	27.872.862,00	7 %
8948 - Acesso à Água para Produção de Alimentos para Autoconsumo	440.000.000,00	439.970.000,00	33.069.053,00	8 %
2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	1.027.995.951,00	384.887.370,93	135.000.622,98	35 %
4963 – Promoção da Inclusão Produtiva (***)	-	-	-	-
8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN	10.100.000,00	7.389.561,00	4.311.453,00	58 %
8929 - Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de Apoio a Produção, Abastecimento e	123.471.790,00	54.665.848,00	3.890.360,00	7 %



Consumo de Alimentos				
TOTAL (R\$):	1.984.567.741,00	1.263.743.179,93	204.144.350,98	

Fonte: Relatório de Gestão / LOA 2013 / 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.

(***) Não houve aporte de créditos orçamentários à Ação 4963 na LOA/2013.

Conforme observado no quadro, as Ações selecionadas totalizam o montante de R\$ 1.984.567.741,00 em recursos previstos em dotação orçamentária, sendo considerada a dotação final - (LOA 2013 – Lei nº 12.798/2013), as emendas parlamentares e os créditos adicionais eventualmente abertos no decorrer de 2013.

A dotação total do Programa 2069 na SESAN, em 2013, totalizou R\$ 2.338.546.341,00. Sendo assim, a representatividade das Ações avaliadas pela equipe de auditoria alcança 85% do total do orçamento de 2013.

Em termos de despesa empenhada em 2013, a SESAN empenhou o total de R\$ 1.263.743.179,93 no âmbito das Ações selecionadas, que representa 73% do total empenhado para o Programa 2069 em 2013 (R\$ 1.728.250.384,00), em todas as Unidades Gestoras – UG 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 a Ação 8929, voltada 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 nas Ações avaliadas, em 2013, por UG operacionalizada pela SESAN:

Quadro - Despesa Empenhada em 2013 (em R\$) por Unidade Gestora

Ação	UG 550008	UG 550013	UG 550020	TOTAL
11V1	343.060.280,76	-	15.957.351,52	359.017.632,28



2798	360.457.370,93	24.430.000,00	-	384.887.370,93
4963 (*)	-	-	-	-
8624	1.829.293,18	-	-	1.829.293,18
8929	882.500,00	15.641.790,00	-	16.524.290,00
8948	436.889.402,93	-	3.080.597,07	439.970.000,00
TOTAL	1.143.118.847,80	40.071.790,00	19.037.948,59	1.200.399.293,21

Fonte: SIAFI.

(*) A Ação orçamentária 4963 é executada pela UG 550009, sendo que não houve aporte de créditos orçamentários para a Ação na LOA 2013.

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 (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 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 2013 em torno de R\$ 224.410.277,12 (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 - Ações Avaliadas), 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 2013, 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 2013, 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 Fiscalização do 38º Sorteio realizado em 2013 e no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 26, da fiscalização da Ação 8929 – Restaurantes e Cozinhas Populares.

Nos parágrafos a seguir, encontra-se a análise dos aspectos quantitativos e qualitativos de cada uma das Ações incluídas no escopo desta Auditoria Anual de Contas/2013:

Ação 11V1 - Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural (Cisternas 1ª Água)

Unidades Gestoras 550008 e 55020						
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional						
Ação 11V1	Prevista		Realizada		Percentual	
	Meta Física (Unidade: Cisternas construídas)					
	184.906		100.971		40%	
	Meta Financeira (R\$)					
	Orçamento	Empenhado	(%)	Desembolso	(%)	Restos a pagar
383.000.000,00	376.830.400,00	98	27.872.862,00	7	348.957.538,00	
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 2013.

De acordo com o quadro, pode-se afirmar que a execução orçamentária da Ação 11V1 foi satisfatória, tendo sido empenhada quase a totalidade dos recursos do orçamento de 2013, no entanto, a execução financeira (desembolso) foi insignificante, tendo sido inscrita em restos a pagar não processados quase a totalidade dos empenhos.

A baixa execução financeira deveu-se, de fato, a uma mudança ocorrida no marco legal do Programa Cisternas (Medida Provisória nº 619/2013 convertida na Lei nº 12.873/2013, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas), tendo sido verificado, durante os trabalhos de campo, que alguns dos convênios firmados com os Governos Estaduais tiveram seu modelo de execução alterado em função das novas regras, o que demandou maior tempo de análise técnica por parte do concedente, além de negociação com os parceiros e ajustes de metas.

Cabe mencionar que o novo marco legal alterou substancialmente a forma de execução do Programa Cisternas, trazendo uma nova metodologia de pactuação com as entidades privadas sem fins lucrativos que detém experiência na área de construção de tecnologias sociais, que exige credenciamento prévio destas entidades e a sua posterior contratação, a partir do qual os recursos são repassados na medida em que as cisternas são entregues.



Já com relação ao cumprimento da meta física, cujo percentual de execução foi inexpressivo, há que se considerar que a meta prevista fixada para o exercício pode ter sido superestimada, uma vez que de acordo com o Relatório de Gestão, a marca de 100.971 tecnologias sociais implementadas é a melhor da série histórica iniciada em 2003, contribuindo com não menos que 17% da quantidade entregue (591.867).

A partir de dados extraídos do SICONV, verifica-se que foi celebrado um termo de parceria com a OSCIP AP1MC, que nos anos de 2012 e 2013 vem se consolidando como o principal parceiro do MDS no que se refere ao Programa Cisternas. Contudo, também foram firmados convênios estaduais (RN, PE, CE, PB e BA) e contratos de repasse (POPS/BNB – UG 550020) com outras entidades privadas respaldadas no edital de seleção pública nº 24/2013.

Cabe mencionar que em 2012, houve uma ampliação do Programa Cisternas para as regiões Norte e Sul, tendo sido aprovadas 6 (seis) propostas encaminhadas (duas da região sul e quatro da região norte) pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pará, Amazonas e Acre, sendo que o convênio da Sec. de Estado da Infraestrutura do Estado do Amazonas (conveniente) foi cancelado em virtude de problemas verificados em sua proposta, demonstrando que a Unidade tem atuado com o rigor necessário na aprovação de novas propostas de convênio (convênio 778194).

Assim, percebe-se que as providências tomadas no exercício de 2013 refletem a estratégia por vezes mencionada pela SESAN de ampliar a participação dos Estados no cumprimento das metas associadas ao Programa Água para Todos (Decreto nº 7.535/2011), haja vista a informação constante do Relatório de Gestão da Unidade, no qual consta que, em 2013, os governos estaduais entregaram mais tecnologias sociais do que a própria AP1MC.

Vale mencionar que 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 (longos períodos de estiagem) ou necessários (alteração da metodologia de contratação das entidades privadas por meio da instituição de um novo marco legal), a Unidade alega que pouco se pode fazer no sentido de combater, mitigar ou até mesmo eliminar os riscos de baixa execução física.

Convém relatar, todavia, que a diversificação das parcerias, mencionada no Relatório de Gestão 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 2013. Como exemplo dessa estratégia, citam-se as cisternas construídas no âmbito dos termos de parceria firmados com a AP1MC, que sofrem menos efeito pelas eleições municipais e estaduais (em ano eleitoral), considerando a experiência acumulada pela OSCIP (segundo relata a UJ) e o não envolvimento direto dos entes municipais e estaduais na etapa de construção das cisternas, s.m.j.



Outro exemplo extraído do Relatório de Gestão são as cisternas a serem construídas em parceria com o INCRA e o MDA, por meio de termos de cooperação, dividindo as responsabilidades em torno do cumprimento das metas dispostas no PPA 2012-2015. Dentro deste contexto, faz necessário salientar que a meta do PPA 2012-2015 relaciona-se diretamente com a do Programa Água para Todos, do Plano Brasil Sem Miséria–BSM, que por sua vez estabelece como meta de 2011 até 2014 a entrega de 750.000 cisternas, por diversos executores. Desta meta, 370.000 cisternas deverão ser entregues pelo MDS.

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 SIGCisternas, cujos dados detém certo grau de confiabilidade e integridade, de acordo com a UJ. Referido sistema foi avaliado de maneira positiva, pela equipe de auditoria, conforme item específico deste Relatório, demonstrando que o SIGCisternas tem se consolidado como ferramenta de gestão do Programa Cisternas, que possibilita aferir metas físicas mais reais, subsidia as prestações de contas físicas dos instrumentos firmados e traz controles de acompanhamento da execução descentralizada.

Em termos qualitativos, percebe-se que a Ação de Cisternas (1ª Água) detém 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 de 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 e com outros órgãos federais); na busca de um volume maior de beneficiários inscritos no CADÚNICO com o advento do Sistema SISÁGUA (que gerencia a demanda); com o aperfeiçoamento técnico do SIGCisternas (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, detém 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, ou se traz a economicidade desejada ao processo de construção de tecnologias sociais*, 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.

Verifica-se que a Ação de Cisternas (1ª Água) detém 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).

Com o advento do novo marco legal, o MDS elaborou diversas Instruções Operacionais (disponíveis em seu sítio eletrônico) que não só descrevem os métodos de construção das tecnologias sociais (como o padrão a ser seguido pelos parceiros) mas também fixam parâmetros de custos para os insumos destas tecnologias, de forma regionalizada, custos estes que foram levantados por meio do SINAPI (índice setorial regionalizado, cuja utilização é preconizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias).

A partir da publicação destas Instruções Operacionais, algumas fragilidades apontadas em relatórios de auditoria anteriores foram sanadas, consolidando 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), que baseia a aferição pela SESAN da 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.

Outras fragilidades apontadas pela CGU no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 03/2011, tais como a cobrança de taxas aos beneficiários pela construção das cisternas, foram mitigadas por meio da inclusão no plano de trabalho dos convênios firmados de previsão de cobertura de despesas relacionadas ao processo de edificação das tecnologias sociais: alimentação e hospedagem dos pedreiros; custos de escavação do alicerce da tecnologia; e custo com o abastecimento inicial da cisterna (carro pipa, por exemplo). No geral, essas despesas são cobertas com recursos do próprio MDS ou com contrapartida, no caso do abastecimento inicial.

Ressalte-se que, em 2013, a SESAN, com o auxílio da equipe da AECI, providenciou diversas fiscalizações *in loco* (Ex: Convênio 239/2009 firmado com o Governo do Estado do Ceará), que detectaram a ocorrência de problemas estruturais em algumas das tecnologias (Cisternas de 1ª Água, para consumo) inspecionadas. Diante desse resultado, percebeu-se que a SESAN ainda não fixou um parâmetro que sirva de orientação para as providências que devem ser tomadas neste caso, uma vez que a tutela do estado, em um dado momento, deve cessar.



Ação 8948 - Acesso à Água para a Produção de Alimentos (Cisternas 2ª Água)

Unidades Gestoras 550008 e 55020						
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional						
Ação 8948	Prevista		Realizada		Percentual	
	Meta Física (Unidade: Cisternas construídas)					
	12.000 (reprogramado) (44.000 inicialmente)		18.005		150% (de 12.000) 40% (de 44.000)	
	Meta Financeira (R\$)					
	Orçamento	Empenhado	(%)	Desembolso	(%)	Restos a pagar
440.000.000,00	439.970.000,00	99	33.069.053,00	7	406.900.946,00	
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 2013.

De acordo com o quadro, pode-se afirmar que a execução orçamentária da Ação 8948, assim como na Ação 11V1, foi satisfatória, tendo sido empenhada quase a totalidade dos recursos do orçamento de 2013. Entretanto, a execução financeira (desembolso) foi insignificante, tendo sido inscrito em restos a pagar não processados quase a totalidade dos empenhos.

A Unidade afirma em seu relatório de gestão que a baixa execução financeira em 2013 deveu-se à estratégia de atuação da Unidade, que conferiu maior rigor na liberação de parcelas de recursos financeiros para os convênios vigentes (firmados até 2012), que exigiu dos convenientes uma boa execução física das metas relativas às parcelas repassadas em exercícios anteriores, o que não ocorreu; e a instituição do novo marco legal (as instruções operacionais também especificam os modelos de Cisternas de 2ª Água), que requereu ajustes nas propostas encaminhadas para celebração de novos convênios, que, conforme já mencionado, tiveram impactos na execução do Programa Cisternas como um todo (11V1 e 8948).

De fato, pela análise dos processos da amostra, a equipe de auditoria tem a percepção de que a Unidade, a partir de um acompanhamento mais tempestivo, possibilitado pela consolidação do SIGCisternas como ferramenta de gestão, tem atuado com maior rigor no que tange à liberação de parcelas subsequentes, sem que tenha sido evidenciado uma boa execução física referente à parcela anterior (entrega de cisternas). O mesmo pode ser dito em relação à celebração de novos convênios, oportunidade em que a SESAN tem exigido maior rigor na elaboração das propostas (termo de referência e plano de trabalho), que devem estar em conformidade com os critérios legal, técnico e de controle.

Em termos quantitativos, observa-se que, em 2013, a execução física foi mediana, em descompasso com a execução financeira que foi satisfatória. Entretanto, de acordo com o relatório de gestão, verificou-se que em 2013 ocorreu um salto na execução física da Ação 8948, representando um avanço considerável, haja vista o fato de que a execução física em exercícios anteriores sempre foi inexpressiva. Cabe mencionar as dificuldades enfrentadas no atingimento das metas no âmbito dessa 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.

Ressalte-se que, em 2013, foram celebrados somente 2 (dois) convênios estaduais (Pernambuco e Bahia), uma parceria com a AP1MC (que tem apresentado bons resultados no âmbito do Programa Cisternas, de acordo com a própria Unidade) e 04 (quatro) convênios com consórcios públicos formados por municípios dos Estados de Minas Gerais e Bahia. Embora a perspectiva do MDS é de que o Programa Cisternas seja ampliado para as regiões Norte e Sul, em 2013, não ocorreram transferências voluntárias para os estados dessas regiões, tal qual ocorreu em 2012, ocasião em que foi firmado convênio com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

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 SIGCisternas, por parte dos parceiros, iniciou-se apenas em 2012, graças a seu aperfeiçoamento técnico, o que é um controle visto com bons olhos pela equipe de auditoria.

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): em 2012, foi detectado que não havia cartilha padrão para uso pelos parceiros nas capacitações das famílias (GAPA – Gerenciamento de Água para Produção de Alimentos); não havia manuais operacionais contendo orientações definindo responsabilidades e papéis para os parceiros; e a identidade visual da Ação ainda não estava plenamente desenvolvida. Em 2013, houve poucos avanços neste sentido.

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. Vale lembrar, todavia, que as entidades privadas sem fins lucrativos serão contratadas pelos parceiros já seguindo o novo marco legal do Programa Cisternas, uma vez que, nos novos convênios, estas entidades serão de fato contratadas pelos governos estaduais e outros parceiros do MDS.

Em 2012, havia 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. Em 2013, também não houve avanços neste sentido, em que pese o incremento da execução física percebida no exercício em questão.

Ação 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN

Unidades Gestoras 550008						
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional						
Ação 8624	Prevista		Realizada		Percentual	
	Meta Física (Unidade: número de estados aderidos ao SISAN)					
	27		26		96%	
	Meta Financeira (R\$)					
	Orçamento	Empenhado	(%)	Desembolso	(%)	Restos a pagar
10.100.000,00	7.389.561,00	73	4.310.379,00	58	3.078.108,00	
Finalidade						
Apoiar a pesquisa, formação e capacitação de gestores públicos das diferentes esferas de governo e de representantes da sociedade civil; promover ações institucionais de articulação entre o Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios no contexto da implantação, gestão, financiamento e co-financiamento do SISAN; fortalecer mecanismos de participação e controle social na implementação de Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, através do apoio ao Conselho Nacional e Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; Apoiar financeiramente as Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional; produzir e distribuir publicações sobre o tema da Segurança Alimentar e Nutricional para apoio ao processo de gestão, formação e capacitação; cumprir com os objetivos de formulação, coordenação e monitoramento da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; instituir e coordenar o Fórum Tripartite de Pactuação (União, Estados/Distrito Federal e Municípios) e apoiar os Estados e Distrito Federal para instituição dos Fóruns Bipartites de Pactuação (Estados/Distrito Federal e Municípios); apoiar a implantação e gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN.						
Implementação						
Direta e Descentralizada - Desenvolvimento de ações descentralizadas relacionadas à implementação do SISAN, diretamente pelo órgão gestor federal, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, por meio de mecanismos legais de repasse e instrumentos similares para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e instituições privadas, sem fins lucrativos.						

Fonte: Relatório de Gestão de 2013.

De acordo com o quadro, verifica-se que a execução orçamentária da Ação 8624 foi satisfatória, tendo sido empenhados mais de 70% do orçamento disponibilizado para o exercício de 2013. A execução financeira (desembolso) alcançou a metade dos recursos disponibilizados, tendo sido liquidados, dentro do exercício, mais de 50% dos empenhos emitidos, sendo inscrito em restos a pagar não processados quase a metade dos recursos empenhados, trazendo impactos na execução financeira do exercício de 2014.

Em termos de cumprimento de meta física – Adesão ao SISAN verifica-se a adesão de quase a totalidade dos estados brasileiros ao SISAN, à exceção de Mato Grosso que somente aderiu neste exercício de 2014. Contudo, houve frustração na celebração de convênios com os Estados. Em 2013, foi lançado o Edital de Justificativa nº 01 com previsão de formalização de 8 (oito) convênios com os estados não contemplados em 2012. São eles: MG, SP, RJ, RR, RO, MT e GO. O pré-requisito para a formalização do convênio era a adesão prévia ao SISAN. No entanto, de sete estados aptos apenas 3 formalizaram o convênio – AM, GO e RJ.

Vale mencionar que o processo de adesão estadual envolve a celebração de um pacto entre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN Nacional (representada pela SESAN) e os Governos Estaduais que se comprometem formalmente em envidar esforços para estruturar suas Políticas e Planos de Segurança Alimentar e Nutricionais - SAN, para conscientizar os atores de SAN locais, estruturar os CONSEA e CAISAN Estaduais e, principalmente, obter, junto com o MDS, também a adesão dos municípios ao Sistema com o mesmo propósito.



Conforme registrado em item específico deste Relatório, observa-se 3 (três) momentos principais no ciclo de execução desta Ação de Governo: o ano de 2008, quando foram firmados quatro convênios com quatro governos estaduais; 2010, momento em que foi firmado termo de parceria com a OSCIP ABRANDH, a partir do qual foram revistos os rumos da execução da Ação de Governo (conforme registrado em item específico deste relatório de auditoria); e os anos de 2012 e 2013, quando foram celebrados outros dezoito convênios estaduais, investindo soma de valores mais vultosos (cerca de R\$ 8.000.000,00) e colocada em prática a estratégia de buscar a adesão das esferas estaduais e municipais para fortalecer o sistema.

Assim, considerando o investimento realizado e os resultados quantitativos obtidos ao final do exercício, bem como com base nas análises dos processos inseridos na amostra de auditoria, conclui-se que a estruturação do SISAN ainda se encontra em seus estágios iniciais, restando ainda muito a ser, de fato, materializado em termos de resultado qualitativo, uma vez que um dos principais objetivos do SISAN, em relação às demais Políticas Públicas de SAN, é o estímulo ao controle social por parte dos atores de SAN e da sociedade civil.

Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar

Unidade Gestora - 550008						
Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional						
Ação 2798	Prevista		Realizada		Percentual	
	Meta Física (Unidade: Família agricultora beneficiada)					
	Prevista: 259.383		94.068		45%	
	Reprogramada: 211.223					
	Meta Financeira (R\$)					
Orçamento	Empenhado	(%)	Desembolso	(%)	Restos a Pagar	
1.027.995.951	612.993.457	60	341.481.012	56	271.512.445	
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 2013.

De acordo com os dados constantes do quadro acima, houve uma execução de 45% da meta física estabelecida para a Ação 2798 em 2013, e de 60 % da meta financeira, sendo que, com relação ao volume de recursos financeiros empenhados (R\$ 612.993.457,00), R\$ 225.010.986,47 foram realizados pela CONAB (grande parceiro do MDS na condução dessa Ação de Governo); R\$ 3.095.100,00 por outras Unidades do MDS e R\$ 384.887.370,53 pela própria SESAN.

Observa-se ainda em relação à programação orçamentária uma ‘perda’ de créditos, considerando que deixaram de ser empenhados R\$ 415.002.494,00, correspondendo a 40% do orçamento disponibilizado. Segundo constou do Relatório de Gestão da UJ, dois fatores conjugaram para a ocorrência do fato: (i) recuo das operações realizadas



pela CONAB, que ocorreu em reação às consequências de operação da Polícia Federal e de questionamentos advindos de órgãos de controle, e (ii) o processo ainda em andamento de transição do instrumento de execução do programa com os entes federados de convênio para termo de adesão, que se estendeu mais do que era esperado, por diversas razões, entre elas a dificuldade de implementação do sistema informatizado de execução do programa, o SISPAA.

Ressalte-se que o MDS executa diretamente, por meio de convênios, 2 (duas) das 5(cinco) 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.

Em 2013 a SESAN passou a adotar a execução descentralizada por meio de Termos de Adesão, por meio do qual os recursos são comprometidos no momento da publicação do plano operacional, que antecede todo processo de execução. Os recursos são depositados no Banco do Brasil que tem a incumbência de efetuar os pagamentos diretamente aos agricultores produtores por meio de cartão de pagamento de benefícios, à medida que as compras vão sendo realizadas. Considerando que os planos operacionais foram publicados tardiamente, o volume de recursos inscritos em Restos a Pagar apresentou-se elevado - 44% do valor empenhado. (Fonte: Relatório de Gestão/2013).

Avaliando o aspecto qualitativo da Gestão, consoante às análises e entrevistas efetuadas, há fragilidades relacionadas com a ausência de controles internos acerca da execução dos recursos da Ação no tocante às checagens dos critérios de elegibilidade dos beneficiários produtores, situação que já havia sido identificada na Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício anterior. Não se pode afirmar que as áreas específicas da Unidade Jurisdicionada faz cruzamento de informações entre as listagens encaminhadas, tanto no que diz respeito aos produtores quanto aos beneficiários finais, com os documentos (DAP válidas) e sistemas (Cadúnico). A aprovação das prestações de contas mensais se baseia nos documentos - listagens nominais de beneficiários produtores e listagens nominais de beneficiários consumidores. Não constam documentos que comprovem a entrega dos quantitativos de leite fornecidos nem de recebimento diário do leite nos centros de distribuição para as famílias beneficiárias, o que torna o processo de aprovação frágil, dependente de fiscalização in loco.

O mesmo ocorre na modalidade Compra com Doação Simultânea, referente a produtos agrícolas.

Outra fragilidade verificada diz respeito à intempestividade na análise da prestação de contas enviada pelo convenente. Por vezes, verifica-se a análise tardia da documentação encaminhada pelo convenente, por prazo superior a 24 meses.

Ainda assim, algumas medidas pontuais sinalizam certa preocupação dos gestores no reforço de controles internos instituídos, tais como a exigência de listagens de beneficiários finais com a identificação de responsáveis, CPF e NIS, acrescida nos termos de convênio vigentes por meio de aditivos. Mas, não são suficientes, pois não abarcam todo o fluxo da execução do recurso transferido. A comprovação do fornecimento dos produtos (agrícola ou leite) por meio de listagens de beneficiários



produtores e beneficiários finais, sem documentos que respaldem a entrega da compra dos produtos e distribuição dos insumos fragiliza essa comprovação.

A SESAN informa que, com a nova sistemática de execução da Ação, substituindo o Termo de Convênio pelo Termo de Adesão; a gestão sistematizada por meio do SISPA, que traduz maior transparência das informações e racionalização dos documentos comprobatórios; e o pagamento direto aos beneficiários produtores por meio de cartão bancário de benefícios, a gestão dos recursos aportados ao Programa de Aquisição de Alimentos passa a operar sob uma nova ótica. A checagem dos critérios de elegibilidade dos beneficiários produtores (checagem das DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf) se dará no momento da vinculação da proposta e no momento de registro da aquisição, por exemplo.

Ressalte-se que a falta de comprovação do recebimento dos produtos e entrega aos 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, ratificando o que já foi consignado no Relatório de Auditoria do exercício de 2012, 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.

Outro aspecto importante a ser destacado diz respeito ao alcance do propósito do PAA no que concerne à promoção do acesso à alimentação com prioridade para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e a forma de se medir o alcance desse objetivo. Ocorre que o conveniente relata os avanços ocorridos no município a partir da implementação da proposta ancorada nos recursos públicos federais em argumentos de difícil comprovação. A comprovação dos resultados alcançados baseia-se em diálogos com as famílias beneficiadas, líderes comunitários, agentes comunitários de saúde, médicos e enfermeiros do PSF sem agregar algum dado ou pesquisa realizada para confirmar essa informação. A SESAN também não apresenta estudos ou pesquisas realizadas para aferir o êxito do Programa.

A partir das fiscalizações realizadas por meio do 38º Sorteio Público, foram visitados dois municípios, tendo sido verificadas falhas na execução dos convênios relacionadas à ausência de normatização de procedimentos operacionais para execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – modalidade Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), para projetos selecionados por meio do Edital MDS/SESAN nº 03/2009; extrapolação do limite anual permitido por agricultor familiar; e preenchimento incompleto da prestação de contas no SICONV.



Em que pesem as disfunções identificadas na execução dos recursos da Ação, 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 8929 - Implantação e Qualificação de Equipamentos e Serviços Públicos de 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: sistema apoiado)					
	Prevista: 87		518		103%	
	Reprogramada: 504					
	Meta Financeira (R\$)					
	Orçamento	Empenhado	(%)	Desembolso	(%)	Restos a Pagar
123.471.790	54.665.848	44	3.833.980	7	50.831.867	
Finalidade						
Apoiar a implantação e qualificação de equipamentos e serviços públicos de apoio à 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/2013

A execução física da Ação 8929 representou 515 sistemas apoiados, decorrentes de execução realizada por meio de contratos de repasse; de projetos apresentados pelo Ministério da Defesa e daqueles apoiados por meio do Termo de Cooperação firmado entre o MDS e o FNDE. Somam-se a isso três emendas parlamentares que estão sendo executadas nos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro e no município de Queimados/RJ.

A meta física realizada foi aferida pela SESAN a partir da emissão dos empenhos orçamentários, 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 SESAN não detalhou o *modus operandi* dos projetos apoiados pelo Ministério da Defesa, níveis de execução e clientela atendida pelo Programa Forças nas Escolas. Da mesma forma, não dispôs de informações sobre a execução do Programa a cargo do FNDE, sobre as creches apoiadas, quantidade de crianças atendidas, localização das escolas, etc.. Dessa forma, a quantificação da meta física torna-se fragilizada.

Com relação à meta financeira, observa-se uma baixa execução, considerando que dos recursos orçamentários disponíveis houve aproveitamento de 44% desse volume, sendo



que destes, 92% foram inscritos em Restos a Pagar. A SESAN atribui o baixo nível de execução financeira à forma de atuação da Caixa Econômica Federal, mandatária da União, visto que o orçamento somente é liquidado quando a Caixa solicita a descentralização financeira e, normalmente, a Caixa concentra esforços no empenho e contratação nos últimos meses do ano e os pagamentos no início do exercício seguinte, com isto os recursos são inscritos em Restos a Pagar. 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.

Sobre a execução dessa Ação, a CGU empreendeu esforços ainda no exercício de 2011, no sentido de avaliar os resultados alcançados, cuja finalização desse trabalho ocorreu em 2013 com a publicação do Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo - RAV nº 26.

(http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/6181_%20Relatorio_Restaurantes%20e%20cozinhas_14042014.pdf)

De acordo com os resultados, que envolveram fiscalização de R\$ 82 milhões aproximadamente, referentes aos convênios e contratos de repasse celebrados de 2004 a 2008, onde foram visitados 85 restaurantes e 44 cozinhas, distribuídos por 104 municípios, observou-se que, do universo analisado, o processo de construção, modernização e reforma das unidades ocorreu em consonância com os projetos aprovados pelo MDS e dentro dos preços de mercado. Também foi constatado que 96% dos equipamentos públicos (Restaurantes e Cozinhas Populares) estão instalados em local adequado, ou seja, em área de grande circulação e onde habitam pessoas que se encaixam no público-alvo – trabalhadores formais e informais de baixa renda e seus familiares, moradores de rua, aposentados, estudantes e cidadãos em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Todavia, as fiscalizações também apontaram fragilidades. Há necessidade de maior interligação com outras políticas públicas de segurança alimentar, a exemplo de Banco de Alimentos e Compra Direta Local da Agricultura Familiar – em 25% das unidades fiscalizadas isso não ocorre e em 11% não foi possível verificar. Também foi constatado que em 23% não houve o fornecimento mínimo previsto de refeições diárias (mil no caso de restaurantes populares e 100 no caso das cozinhas comunitárias). Outro ponto crítico levantado pela fiscalização é o fato de que os Conselhos Sociais, embora existentes, não atuaram de maneira plena, ou seja, a comunidade não está acompanhando a execução das etapas dessa ação governamental e propondo correção de eventuais desvios.

As fiscalizações demonstraram ainda que, das unidades visitadas, apenas 62% apresentaram alvará de funcionamento. Em relação à emissão da licença sanitária, 65% tinham o documento emitido pelo órgão competente do estado ou município. A ausência desses documentos pode gerar prejuízos à população, uma vez que, por não atender os critérios de segurança, impede a operacionalização dos restaurantes populares e das cozinhas comunitárias.

A SESAN, após conhecimento dos resultados desse acompanhamento da Ação 8929, adotou medidas para a melhoria dos controles e aperfeiçoamento da execução da política pública. Dentre as medidas destaca-se a referente à atuação dos Conselhos Sociais, em que a SESAN passou a incluir nos editais como item obrigatório o envio de Ata de Aprovação da Proposta pela Instância de Controle Social, além de aprimorar as



orientações nos Manuais de Gestão do Programa. Já em 2013, os novos editais de seleção do Programa de Aquisição de Alimentos vinculam o repasse da 2ª parcela dos recursos ao envio, pelo SICONV, de ata de aprovação pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Estadual da lista de municípios beneficiários.

Adicionalmente, a SESAN informou que a criação e a atuação dos conselhos de segurança alimentar e nutricional nos estados/municípios são estimuladas no âmbito da Ação 8624 (Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN) por meio do co-financiamento dos conselhos locais, destacando ainda que, no atual estágio de implantação do SISAN, cabe aos Estados e Distrito Federal a adesão formal a este sistema (o qual está ocorrendo por meio de editais, a exemplo dos Editais de Justificativa nºs 10/2012 e 01/2013); a consolidação de seus conselhos e câmaras intersetoriais; e o incentivo e fortalecimento dessas instâncias nos municípios sob sua jurisdição.

E ainda, assinala que as instâncias de controle social constituem espaços que possibilitam as relações entre os atores – Estados e sociedade civil – para o debate, a formulação e o monitoramento das ações do Estado nesta área e são elementos fundamentais para o acesso dos Estados às políticas públicas, a citar os editais de seleção pública, destacando o edital nº 01/2013 - Modernização de Centrais de Recebimento de Produtos da Agricultura Familiar, o qual possui como critério de participação os Estados que já tenham aderido ao SISAN e ao Programa de Aquisição de Alimentos, tendo como item obrigatório apresentação da ata de aprovação da proposta discutida no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA e na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN.

Sobre a interligação com outras políticas de segurança alimentar e nutricional, a SESAN/MDS informou que há interligação das políticas públicas, a exemplo da Ação de Bancos de Alimentos que se caracteriza como unidade de abastecimento e combate ao desperdício de alimentos provenientes da cadeia agroalimentar urbana e metropolitana. Acrescentou que está apoiando a distribuição das compras institucionais para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, para campanhas solidárias e doações de alimentos da ação Doação Eventual, e para atividades de educação alimentar e nutricional.

Ademais, informou também que, com respaldo na Resolução nº 59, de 10.7.2013 (que estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos), foi estabelecido que os alimentos adquiridos nessa modalidade pudessem ser destinados ao abastecimento de Equipamentos Públicos de alimentação e nutrição.

Pondera ainda que a vinculação a políticas públicas já desenvolvidas é hoje uma pré-condição de participação, a exemplo do Edital nº 01/2013 que incluiu como condicionante para participação dos Estados a adesão ao SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) e ao PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), e esses por sua vez deveriam contemplar os municípios que operem qualquer modalidade do PAA, seja por termo de adesão, seja por intermédio de parceria com a CONAB.

Quanto à utilização dos equipamentos e utensílios adquiridos com recursos federais, a SESAN/MDS esclareceu que sistematicamente a área técnica realiza fiscalizações in loco com o objetivo de verificar as instalações e o atendimento aos beneficiários, com a



elaboração de relatórios e de recomendações aos gestores locais. Ademais, a Secretaria registrou que, uma vez encerrado o contrato de repasse, os bens remanescentes são de propriedade do município (tomador), conforme descrito na Clausula Nona – Dos Bens Remanescentes ao Término da Vigência Contratual, do contrato de repasse firmado entre os parceiros federal e estadual/municipal. Desta forma, cabe ao município a responsabilidade pela manutenção, guarda e adequada operação dos equipamentos adquiridos, e que a responsabilidade do MDS permanece até o momento da inauguração e encerramento do contrato de repasse, sendo que o Ministério não realiza qualquer ação de apoio à manutenção e gestão desses equipamentos públicos. Por fim, a SESAN/MDS assevera que a referida ação governamental apoia/coopera para que o município possa desenvolver sua política municipal de segurança alimentar e nutricional, no que diz respeito ao financiamento da construção dessas estruturas físicas. Contudo, o funcionamento e a provisão dos serviços são de responsabilidade do município.

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 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.

Sobre esse aspecto, a SESAN informou que é realizada visita por ocasião da inauguração do restaurante, por nutricionista vinculado ao MDS, sendo verificadas as condições para inauguração, incluindo a solicitação do Alvará de Funcionamento e do Laudo da Licença Sanitária.

Ação 4963 - Apoio a Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva

Durante os trabalhos de Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2013, foi analisado processo de formalização e celebração relativa à única transferência voluntária que teve pagamentos realizados dentro do exercício auditado: o convênio SICONV nº 778147 firmado com a Ação Social do Palácio do Governo – ASIPAG, no valor de R\$ 2.000.000,00, com recursos oriundos de Emenda Parlamentar Nº 26780010, contrapartida no valor de R\$ 105.263,15, que tem como intervenientes o Governo do Estado do Pará e a Secretaria de Estado de Assistência Social.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2013, o macroprocesso finalístico da SESAN “Inclusão Produtiva Rural” é conduzido por meio de ações de estruturação produtiva no meio rural que contribuem para a melhoria das capacidades produtivas das famílias, destacando-se o *Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais* que combina a prestação de serviços de assistência técnica, dentre outros serviços, de maneira que há uma percepção de que o projeto proposto pela ASIPAG vai de encontro às estratégias da SESAN de promoção da SAN dentro do território nacional.

Quanto à sustentabilidade deste projeto, por se tratar de uma Ação de Governo de “fomento”, a SESAN defende que o projeto se sustenta após a tutela do Governo Federal, uma vez que as ações de fomento tendem a fortalecer a maturidade do seu público-alvo frente às diversas iniciativas produtivas, inserindo os beneficiários na cadeia produtiva regional. Entretanto, há que se mencionar a ausência de mecanismos que permitam verificar se as ações de “fomento” estão tendo algum impacto positivo sobre as populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (INSAN)



beneficiada pela Política Pública, o que impossibilita a emissão de opinião sobre o atingimento de seus objetivos.

Pela análise dos autos, foram verificados os seguintes achados de auditoria: liberação em parcela única dos recursos previstos, em descompasso com a execução física do objeto, existindo meios técnicos para que os desembolsos fossem parcelados; e acompanhamento frágil da equipe técnica do Ministério diante da morosidade na execução do objeto, no que diz respeito à conclusão da etapa de captação de beneficiários. Estas fragilidades, no entanto, não impactam nos resultados qualitativos.

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 2013, a UJ deveria apresentar indicadores para acompanhar o desempenho da gestão, buscando observar aspectos relacionados à capacidade de medir e refletir os resultados; de proporcionar medição por intermédio de séries históricas, atentando para a confiabilidade das fontes dos dados, facilidade de obtenção e razoabilidade dos custos.

Assim, como metodologia a equipe de auditoria realizou análise do Relatório de Gestão da UJ, no item 2.3, 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?

Da análise efetuada no Relatório de Gestão da UJ, verificou-se que a Unidade não incluiu informações acerca da existência de indicadores de desempenho da gestão para o exercício de 2013. Essa ausência foi questionada por meio da Nota de Auditoria nº 201406457/001, tendo a SESAN apresentado a complementação das informações ausentes no Relatório de Gestão disponibilizado no sítio do Tribunal de Contas da União, a qual foi juntada ao Processo de Prestação de Contas Anual, às fls. 08/09.

De acordo com a complementação das informações do Relatório de Gestão, a SESAN apresenta indicadores denominados “Índice de Prestações de Contas com Análise Concluída”; “Índice de Evolução do Estoque de Prestação de Contas” e “Índice de Atendimento às Demandas de Diligências”. Os índices criados têm a pretensão de medir a eficiência na gestão das transferências voluntárias e atendimento às diligências.

Em análise aos aspectos de representatividade, proporcionalidade, confiabilidade e razoabilidade dos índices apresentados, considera-se o que segue:

a) Índice de Prestações de Contas com Análise Concluída:

A UJ considera as variáveis prestações de contas aprovadas, reprovadas e TCE instauradas dentro do universo de repasses cujo prazo para apresentação de prestação de contas expire no exercício avaliado. Considera-se que o indicador pode apresentar inconsistência no seu resultado, pois as variáveis não se coadunam entre si.



A UJ inclui um dado – prestações de contas devidas no período avaliado, que podem não estar disponíveis para análise, pois depende da remessa da prestação de contas pelo ente conveniado. Se, por exemplo, o quantitativo de prestações de contas devidas no período, mas não encaminhadas pelos convenientes for considerável para o período avaliado, pode ocorrer distorção para o resultado apurado.

De igual forma, o gestor considera o quantitativo de prestações de contas concluídas no período avaliado, contudo esse dado inclui prestações de contas entregues em exercícios anteriores, diferentemente do universo considerado para a mensuração (Prestações de contas devidas no período).

b) Índice de Evolução do Estoque de Prestações de Contas

O índice tem a finalidade de mensurar a evolução do passivo de prestações de contas a analisar.

Para esse índice, a SESAN considerou as variáveis de prestações de contas em estoque no início do exercício e prestações de contas em estoque ao final do exercício. Contudo, o cálculo apresentou inconsistência para o propósito a que se destina quando considerou os ingressos de prestações de contas ocorridos no decorrer do exercício. Assim, não é possível conhecer a evolução do passivo de prestações de contas analisado ao final do exercício avaliado.

Avalia-se que, s.m.j, para representar melhor a evolução do passivo de prestação de contas, os ingressos de prestações de contas ocorridos no exercício avaliado não podem ser considerados para a composição do cálculo desse indicador. Da forma como está concebido o indicador não é possível extrair a informação gerencial a respeito da evolução da análise das prestações de contas que compunham um passivo de estoque de exercícios anteriores, tampouco do que se analisou de prestações de contas apresentadas no exercício avaliado.

c) Índice de Atendimento às Demandas de Diligências

O índice tem a finalidade de mensurar a capacidade de atender às diligências recebidas. Para este índice, a UJ considerou as variáveis demandas concluídas e demandas recebidas. A fórmula não é clara quanto ao período de avaliação. Explica-se: uma demanda recebida no decorrer de um exercício e concluída em outro exercício pode distorcer o resultado apurado para fins de mensuração da efetividade do órgão no atendimento às diligências do ano de apuração. É importante estabelecer um prazo de apuração do dado para que se possa criar uma série histórica do indicador.

Quanto ao atendimento aos prazos especificados nas demandas de diligências apresentadas ao órgão, também não está sendo computado na aferição do indicador. Assim, entende-se que o indicador, s.m.j, não é capaz de aferir a efetividade da gestão de atendimento às demandas de diligências apresentadas ao órgão.

Além destes indicadores apresentados pela UJ, foi dado conhecimento à equipe de auditoria de outros medidores de desempenho da gestão utilizados no âmbito da Ação Governamental 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Para esta Ação de Governo foram criados dois indicadores, a saber:

- a) Indicadores de monitoramento (“taxa de adesão estadual e municipal”): de acordo com a Unidade, até o final do exercício de 2013, todos os estados



brasileiros terão aderido ao SISAN (100% de cumprimento da taxa de adesão das unidades federadas). Entretanto, a adesão dos municípios somente se iniciou ao final do exercício de 2013 (0% de cumprimento da taxa de adesão municipal).

- b) Indicadores de monitoramento (“taxa de unidades federativas com plano estadual”): quanto aos Planos de SAN estaduais, a SESAN informa que, até novembro/2013, somente 4 (quatro) estados haviam publicado seus planos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Conforme já mencionado no Relatório de Auditoria do exercício anterior, 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 pré-estabelecidos, ou a construção de série histórica para análise. Portanto, os indicadores apresentados pela SESAN carecem de aprimoramento na sua formatação para que venham a servir de fonte de mensuração do desempenho da gestão nos diversos setores avaliados.

2.4 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 2013, 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 celebrado 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), além de outros órgãos tais como o Ministério da Defesa, o FNDE e o INCRA.

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 (SIGCisternas, 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/MDS.

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, até o exercício de 2012, se utilizava do trabalho de um engenheiro civil, que detém conhecimento no sistema SINAPI, para verificação da compatibilidade das pesquisas de preço encaminhadas pelos proponentes. Atualmente, com o novo marco legal, a SESAN parametrizou os custos das cisternas por intermédio da Portaria MDS nº 130, de 14 de novembro de 2013, que se baseou também no SINAPI.

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.

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 2012	19	521.504.820,44	260.821.821,41	50
Amostra de convênios e termos de parceria aprovados em 2013	4	478.181.962,12	162.260.959,15	30

Fonte: SIAFI / SICONV.

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

(**) Universo considerado até 14/10/2013 (início da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos).

(***) Valores percentuais aproximados.

Frise-se que a amostra de instrumentos celebrados em 2012 foi elaborada com o objetivo de abarcar as transferências voluntárias 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, e também da complexidade das propostas encaminhadas e os trâmites e análises necessários antes da assinatura dos termos.

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



Fase de formalização e celebração

O Plano Brasil Sem Miséria - PBSM (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 nos exercícios seguintes (2012 e 2013), conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro - Quantidade de instrumentos registrados no SICONV

Ano de Celebração do Instrumento	*Qtde de Instrumentos (1)	*Soma de Valor de Repasse (R\$) (2)	Valor médio por instrumento (R\$) (2)/(1)
2008	126	147.689.011,27	1.172.135,01
2009	453	1.249.288.947,20	2.757.812,25
2010	214	758.861.205,79	3.546.080,40
2011	113	490.230.911,70	4.338.326,65
2012	213	828.992.093,62	3.891.981,66
2013	51	1.912.621.051,72	37.502.373,56
Total Geral	1.170	5.391.182.344,95	-

Fonte: SICONV / SIAFI (Base 2013).

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

Vale mencionar que, em 2012 e 2013, com a anuência da Secretaria do Tesouro Nacional, foram cadastrados no SIAFI, para fins de controle, os termos de cooperação firmados pela SESAN com outros órgãos da Administração Pública Federal (Direta e Indireta), a exemplo da CONAB, ICMBIO, IBGE e FNDE. Estes termos de cooperação não foram computados no quadro.

A partir desse quadro, verifica-se que, no exercício de 2013, a estratégia da Unidade, para fazer frente ao desafio imposto pelo PBSM, envolveu a redução no número de transferências firmadas em relação ao exercício anterior, o que ampliou o valor médio por instrumento, uma vez que o montante total a ser repassado foi aumentado.

A estratégia adotada pela Unidade também envolveu a preferência pela celebração de instrumentos de transferência (convênios, contratos de repasse e termos de parceria) com Governos Estaduais, consórcios públicos e algumas entidades privadas sem fins lucrativos já consolidadas como parceiras da SESAN (Ex: OSCIP ASA/AP1MC), evitando-se a celebração de transferências diretamente com as Prefeituras Municipais, conforme evidenciado no seguinte quadro:

Quadro – Transferências por esfera (2013 x 2012)

Esfera	Exercício de 2013		Exercício de 2012	
	Qtde.	Valor Repasse (R\$)	Qtde.	Valor Repasse (R\$)
CONSORCIO_PUBLICO	4	73.738.179,68	1	200.000,00
ESTADUAL	38	1.438.231.681,45	45	386.733.758,57
MUNICIPAL	3	3.200.000,00	147	60.040.123,27
PRIVADA	6	397.451.190,59	19	382.018.211,78
Total Geral	51	1.912.621.051,72	212	828.992.093,62

Fonte: SICONV / SIAFI (Base 2013).

Conforme consignado em item específico deste Relatório, foi detectada ineficiência no fluxo de formalização e celebração de transferências voluntárias ao final de 2012 e início de 2013, de acordo com o escopo analisado pela equipe de auditoria. Esta morosidade, que se materializa em demora na tramitação dos processos físicos entre as



áreas envolvidas, ocorre em virtude da necessidade de ajustes preliminares - sob os aspectos técnico, financeiro, legal e de controle - das propostas encaminhadas.

Esta ineficiência no fluxo de formalização e celebração de transferências voluntárias, por assim dizer, é resultante de uma preocupação da Unidade em relação aos aspectos qualitativos de seu resultado, uma vez que, pela análise dos autos dos processos da amostra, percebe-se que os repasses só ocorrem quando as propostas encaminhadas (Plano de Trabalho e Termo de Referência) estão de fato ajustadas sob o ponto de vista das áreas técnicas da SESAN, da CONJUR-MDS e da AECI/MDS. Esta mesma ineficiência, porém, gera impactos negativos em termos de resultado quantitativo, uma vez que a liquidação do empenho (repasso dos recursos ao conveniente por intermédio de ordem bancária) acaba por não ocorrer dentro do exercício, sendo necessária a inscrição dos respectivos empenhos em Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício.

Considerando que, no exercício de 2013, houve um elevado montante de recursos financeiros inscritos em Restos a Pagar Não Processados, tal qual ocorreu ao final de 2012 (conforme Relatório de Gestão de 2012), conclui-se que a estratégia da Unidade não foi suficiente para mitigar o risco da obtenção de maus resultados quantitativos ao final do exercício, o que talvez possa ser explicado pela manutenção em 2013 da ineficiência do fluxo de celebração e formalização dos instrumentos.

Com relação ainda aos aspectos qualitativos, a partir dos processos analisados na amostra de instrumentos celebrados ao final de 2012 e início de 2013 (conforme escopo da auditoria), foram verificados problemas relacionados com a liberação em parcela única dos recursos financeiros (em desacordo com a jurisprudência do TCU – Exemplos: Acórdão nº 2.261/2005-TCU-Plenário e Acórdão nº 5.077/2008-TCU-Plenário); ausência de algumas informações cadastrais 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, pagamentos, licitações, contratos, etc.); e fragilidade no processo de aprovação de ajustes no plano de trabalho (remanejamento de metas), que não foi realizado pela Unidade com o mesmo rigor aplicado durante o processo de aprovação da primeira versão do plano de trabalho, no que se refere à análise das justificativas das alterações e à demonstração da compatibilidade dos novos custos propostos.

As medidas adotadas, que incluem a constituição de um Grupo de Trabalho para revisão dos controles e procedimentos internos da Unidade (Ex: fluxos, processos de trabalho, etc.), ainda não atingiram os resultados práticos desejados.

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, de uma maneira geral, alcançou bons resultados no exercício de 2013.

Conforme relatado em itens específicos deste Relatório, nos processos dos instrumentos de transferência analisados pela equipe de auditoria, verificou-se um acompanhamento frágil, por parte do MDS, da execução do objeto do único convênio de Inclusão



Produtiva vigente no exercício de 2013. Entretanto, tal fragilidade mostrou-se pontual e isolada. Na ação de PAA, modalidades Leite e Compra com Doação Simultânea - CDS, que ainda estão sendo executados na modalidade “convênio”, verifica-se que, no exercício de 2013, a área técnica, em conjunto com a AECI/MDS, aperfeiçoou o processo de acompanhamento por intermédio da análise técnica mais rigorosa dos relatórios mensais de execução física e financeira encaminhados pelos convenentes. Quanto ao instrumento de termo de adesão, instituído pelo Decreto nº 7.775/2012, verifica-se que os investimentos realizados pela Unidade no aperfeiçoamento do Sistema SISPAA trará bons resultados nos próximos exercícios, ocasião em que se intensificará o estágio de execução do objeto na modalidade CDS.

Além disso, foram intensificadas as fiscalizações de convênios firmados no âmbito do Programa Cisternas, sendo que, em um dos convênios analisados pela equipe de auditoria, verificou-se a realização de mais de uma fiscalização dentro do exercício de 2013, que detectou não só impropriedades de cunho técnico, mas, principalmente, de viés financeiro, que receberam o devido tratamento da Unidade por intermédio de diligências. Também foi verificado que o acompanhamento do Programa Cisternas é baseado nas informações registradas no Sistema SIGCisternas, que tem se consagrado como um controle de acompanhamento eficaz na verificação do nível de cumprimento das metas físicas dos instrumentos firmados.

Com relação aos aspectos quantitativos, verificou-se que, no exercício de 2013, de acordo com informações repassadas pela própria Unidade, foram fiscalizadas 50 transferências, o que denota uma diminuição em relação ao ano de 2012, ocasião em que foram realizadas, segundo a Unidade, 135 fiscalizações. Em que pese a diminuição no número de fiscalizações realizadas, as fiscalizações de 2013 envolveram transferências no total de mais de R\$ 1.558.272.693,50 em valores repassados, abarcando cerca de 50% dos repasses de convênios vigentes no exercício (R\$ 2.976.290.132,77). As fiscalizações de 2013 concentraram-se nas Ações 11V1 e 8948 (Cisternas de 1ª e 2ª Água) e 2798 (Programa de Aquisição de Alimentos), que são as ações de maior materialidade do orçamento da Secretaria.

Percebe-se que, a cada exercício, a SESAN tem diminuído o ritmo das fiscalizações, o que não é necessariamente um indício de fragilidade da gestão, haja vista as medidas implementadas em 2013 no sentido de aprimorar o acompanhamento das metas dos instrumentos pactuados (melhorias no SIGCisternas e SISPAA). Em 2012, a Unidade apontou a carência da infraestrutura logística e de recursos humanos disponíveis como as principais dificuldades enfrentadas no contexto das fiscalizações, e em 2013, não houve incremento e/ou melhorias nestes aspectos, permanecendo a insuficiência de pessoal como principal causa para a diminuição das fiscalizações, o que acaba por exigir dos Gestores a tomada de decisão para que as equipes atuem em outras demandas consideradas mais prioritárias.

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 não houve mudança na sistemática empregada em exercícios anteriores.

Entretanto, após levantamentos nos sistemas corporativos (SIAFI / SICONV), foi constatado um número considerável de contratos de repasse com saldo inscrito na conta



contábil A COMPROVAR (UG 550013, POPS/SESAN), com prestação de contas vencida, que acabaram por evidenciar fragilidades nos controles da Unidade e, conseqüentemente, na sistemática de aviso de cobrança da prestação de contas que a Unidade declara aplicar.

Conforme mencionado em item específico deste Relatório, a UJ demonstrou que tem mantido gestões constantes junto a Caixa Econômica Federal, para que as informações registradas nos Sistemas Corporativos Federais (SIAFI / SICONV) retratem a posição mais atualizada de cada contrato de repasse, o que tem sido infrutífero em virtude da alegação, pela Agente Mandatária da União, de que esta atualização não consta em contrato.

Com relação aos convênios (UG 550008), a Unidade demonstrou que todas as prestações de contas referentes aos convênios apontados pela equipe de auditoria já foram recebidas pelo Ministério, conforme informações repassadas pela área financeira da SESAN, por meio do Memorando nº 116/2014-CGEOF/SESAN/MDS, de 21/05/2014. 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) ainda 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.

Análise das Prestações de Contas

A partir da análise das prestações de contas selecionadas por meio de amostra, 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, observa-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 a falta de inserção no SICONV da documentação comprobatória da prestação de contas (licitações, documentos de liquidação, contratos, etc.).

Conforme registrado em item específico deste Relatório, as prestações de contas analisadas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (02 convênios da modalidade Leite e 02 convênios da modalidade Compra com Doação Simultânea), em comparação ao exercício anterior, foi perceptível a sensível melhora em relação aos controles e procedimentos internos aplicados na análise da prestação de contas física e no cruzamento de dados para verificar a validade das DAP dos agricultores familiares.

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 há 2 ou 3 exercícios anteriores.

Verifica-se ainda que a Unidade iniciou o exercício de 2013 com um “passivo” de prestações de contas (contas prestadas em exercícios anteriores a 2013) de mais de 550 transferências voluntárias (convênios, contratos de repasse e termos de parceria), que envolvem um volume de recursos de pouco mais que R\$ 350.000.000,00 (saldo “A APROVAR” conforme SIAFI 2012). Deste “passivo”, até o final do exercício de 2013, a Unidade conseguiu atuar em apenas 95 transferências (cerca de R\$ 23.000.000,00 ou pouco mais de 6%), sendo que cerca da metade destes instrumentos foi inscrita em inadimplência e a outra metade foi aprovada.

Já com relação às prestações de contas de convênios e termos de parceria que foram recebidas no decorrer do exercício de 2013, que representa mais de R\$ 530.000.000,00, a Unidade conseguiu atuar de maneira satisfatória em mais de 60% deste volume de recursos, aprovando as prestações de contas (57%) ou inscrevendo-as em inadimplência (3% restante). Isto indica que a Unidade atuou de maneira eficiente sobre as contas que foram prestadas dentro do exercício auditado, analisando-as prontamente. O mesmo não pode ser concluído em relação ao “passivo”, uma vez que, conforme mencionado no parágrafo anterior, somente 6% do volume de recursos deste “passivo” foi analisado.

Não foram realizados levantamentos a respeito dos contratos de repasse cujas contas foram prestadas em 2013, firmados pela Caixa Econômica Federal (UG 550013 – POP/CAIXA), em virtude da constatação de que os registros no SIAFI e no SICONV encontram-se desatualizados, conforme consta de item específico deste Relatório, e em decorrência do fato de que a responsabilidade pela análise da prestação de contas é do Agente Operador Caixa, restando ao MDS apenas manter gestões.

Quanto ao estoque de prestações de contas, de acordo com levantamentos realizados nos Sistemas SICONV e SIAFI (situação em 31/12/2013), ao final do exercício de 2013, a Unidade detinha um estoque de 676 transferências (664 convênios, 11 contratos de repasse e 01 termos de parceria) com saldo na conta contábil “A APROVAR”, que significa pendência na análise da prestação de contas. Este estoque representa mais de



R\$ 580.000.000,00 em contas já prestadas e pendentes de análise e aprovação por parte da Unidade, onde apenas 64 delas referem-se a valores abaixo de R\$ 100.000,00.

Considerando somente as transferências firmadas no SICONV, verifica-se que grande parte do volume de recursos financeiros desse estoque diz respeito a convênios firmados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e dos convênios relativos a fomento às atividades produtivas e melhorias das condições sócio-econômicas das populações vulneráveis, que são transferências com objetos complexos que exigem conhecimento técnico e experiência das equipes de análise de prestação de contas, por envolverem diversos pagamentos. Ainda tomando como base somente o SICONV, a maior parte destes recursos refere-se a transferências firmadas nos exercícios de 2009 e 2010, indicando que há certa urgência na análise destas contas em virtude do lapso temporal ou risco de perda de objeto.

No que concerne ainda às providências tomadas pela Unidade no sentido de mitigar o risco de ampliação do “passivo” e de incrementar a análise das prestações de contas que são recebidas dentro do exercício, cabe mencionar a criação em 2013 de uma área específica, dentro da SESAN (denominada Coordenação Geral de Prestação de Contas Física – CGPFI), para tratar exclusivamente da análise das prestações de contas físicas das transferências voluntárias. Considerando que esta responsabilidade recaía sobre todas as áreas técnicas da Secretaria, com a divisão de responsabilidades, a Unidade espera obter um ganho de eficiência nos fluxos de celebração, formalização e de acompanhamento das transferências, bem como de análise das prestações de contas, mitigando também o risco de ampliação do “passivo” de prestação de contas.

Frise-se que as áreas técnicas ainda realizam uma análise prévia dos documentos encaminhados na prestação de contas, preenchendo formulários de controle, por meio do qual são fornecidas informações que, na opinião da Unidade, são suficientes para subsidiar as análises da CGPFI, objetivando mitigar o risco de queda da qualidade e do rigor das análises efetuadas, considerando a pouca experiência deste setor que foi recentemente criado.

Entretanto, também é recomendável que a Unidade realize um estudo técnico no sentido de: a) detectar possíveis gargalos no fluxo de análise da prestação de contas; b) traçar um *perfil* mais completo do estoque de prestação de contas acumulado pela Unidade. Tal estudo teria o condão de levantar subsídios para a elaboração pela Unidade de um Plano de Ação para fazer frente ao desafio de enfrentar o “passivo” e de evitar novamente a sua ampliação em exercícios posteriores.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

Conforme dados extraídos dos Relatórios de Gestão apresentados pela SESAN nos exercícios de 2012 e 2013, a força de trabalho da UJ se mantinha na seguinte posição:

Quadro – Comparativo da Força de trabalho nos exercícios de 2013 e 2012

Tipologias dos Cargos	Relatório de Gestão 2013 (Quadro A.5.1.1.1)	Relatório de Gestão 2012 (Quadro A.6.1)
1. Servidores em Cargos Efetivos	62	33
1.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	41	14
1.2. Servidores de carreira em exercício	10	11



descentralizado		
1.3. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	11	11
2. Servidores com Contratos Temporários	45	27
3. Servidores sem vínculo com o Serviço Público	52	51
Total	159	114

Fonte: Relatório de Gestão da UJ – exercícios de 2012 e 2013

Da análise dos dados inseridos no quadro anterior tem-se que, ao final do exercício de 2012, conforme constou do Relatório de Gestão daquele exercício, a SESAN mantinha em sua força de trabalho um efetivo de 114 servidores. Já em 2013, ao final do exercício, a SESAN possuía um efetivo de 159 servidores, o que confere um acréscimo de 40% na força de trabalho total da UJ. É importante destacar que, em termos de composição da força de trabalho, houve um acréscimo considerável no quantitativo de servidores de carreira vinculada ao órgão, em torno de 192%, para esse segmento, quando comparado com o quantitativo disponível em 2012. Analisando ainda os dados do quadro comparativo, observa-se que no exercício de 2012 havia uma forte presença na composição da força de trabalho da UJ de servidores sem vínculo com o Serviço Público, o que perdeu força em 2013 com o incremento de novos servidores de carreira vinculada ao órgão e servidores com contratos temporários, garantindo à Secretaria uma força de trabalho mais permanente.

Sobre esse aspecto, conclui-se que a Secretaria vem compondo sua força de trabalho gradativamente com incrementos que privilegiam um segmento mais permanente no órgão.

No tocante à qualificação do quadro da força de trabalho disponível, sob os aspectos de faixa etária e nível de escolaridade, conforme informações disponibilizadas no Relatório de Gestão da UJ, referente ao exercício em exame, tem-se a avaliação de uma força de trabalho jovem, concentrando a sua maioria em faixa etária inferior a 40 anos, e nível de escolaridade com grande concentração em graduação superior, despontando servidores com especialização em mestrados, doutorados e pós-doutorados.

Em termos de ocupação de cargos em comissão, ainda há uma concentração de servidores sem vínculo com o Serviço Público Federal, com um percentual de 72% de designação.

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 proferidas no decorrer do exercício de 2013 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, foi identificado o Acórdão nº 4387 – 1ª Câmara.

Contudo, foram identificados acórdãos referentes a exercícios anteriores cujas providências adotadas pela UJ não foram exaustivas, restando pendências. Nesta situação encontram-se os Acórdãos nºs 2794/2007 – 2ª Câmara, 5077/2008 – 1ª Câmara, e 1408/2010 – 2ª Câmara.



Com a finalidade de atualizar as informações acerca dos procedimentos adotados pela SESAN para cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201406457/001, com as requisições a seguir:

- a. Acórdão nº 4387/2013 – 1ª Câmara – Atualizar as informações acerca da devolução total dos recursos transferidos à Prefeitura de Salitre/CE, considerando o prazo vencido para a adoção das providências pelo ente municipal. Caso a Prefeitura ainda não tenha efetuado a devolução dos valores reprovados na análise técnica e financeira da prestação de contas, informar acerca das providências adotadas para a instauração imediata da Tomada de Contas Especial.
- b. Acórdão nº 2794/2007 – 2ª Câmara – Apresentar informações acerca do andamento da análise das prestações de contas dos convênios SIAFI nºs 511332, 486844, 487672, 490339, 453901, 480297, 483091. E informações quanto à instauração de tomada de contas especial relativa ao convênio SIAFI nº 517040, registrado na conta “Inadimplente”. No caso do convênio SIAFI nº 481238, da Fundação Zerbini, informar acerca da conclusão do Parecer sobre a prestação final do termo, em face à devolução dos recursos.
- c. Acórdão nº 5077/2008 – 1ª Câmara – Apresentar informações atualizadas quanto à comprovação pela Prefeitura do Rio de Janeiro do exercício pleno da propriedade do imóvel utilizado na implantação de hortas comunitárias no município, objeto do convênio SIAFI nº 517042, ou devolução do recurso transferido. E ainda informações quanto ao andamento da análise da prestação de contas do convênio SIAFI nº 543028.
- d. Acórdão nº 1408/2010 – 2ª Câmara – Apresentar informações atualizadas quanto às medidas adotadas em relação à instauração ou não da Tomada de Contas Especial em desfavor da Embrapa, objeto do convênio nº 09/2003.

Em atendimento aos questionamentos efetuados, a SESAN informou o que se segue:

- Acórdão nº 4387/2013 – 1ª Câmara – Conforme constou do Relatório de Gestão da Secretaria, a prestação de contas foi analisada sob os aspectos físicos por meio do Parecer Técnico nº 13/2013- CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 15.06.2013, que concluiu pela reprovação total das metas pactuadas. Em decorrência disso, a área financeira emitiu a Nota Técnica nº 136/2013-COPC/CGEOF/SESAN/MDS e a encaminhou à Prefeitura Municipal de Salitre/CE por meio do Ofício nº 1497/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 17.09.2013, na qual solicitou a devolução total dos recursos no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias. A SESAN informou que, em observância ao contido no Acórdão nº 8472/2013 – 1ª Câmara, encaminhou o processo ao Setor Contábil do MDS com indicação de abertura de Tomada de Contas Especial, tendo informado ao TCU por meio do Ofício nº 276/2014 – GABIN/SESAN/MDS.

- Acórdão nº 2794/2007 – 2ª Câmara – No que diz respeito aos convênios ainda continuam pendentes de conclusão no SIAFI, e listados no mencionado Acórdão, a



SESAN informou que as prestações de contas dos convênios n°s SIAFI 511332, 486844, 487672, 480297, 483091 foram priorizadas e estão sendo analisadas sob o aspecto financeiro. O convênio n° SIAFI 483091, considerando a orientação da AECI/MDS, teve sua prestação de contas analisada tendo como foco exclusivo o atingimento do objeto; quanto às irregularidades/impropriedades identificadas foi orientado o envio de Nota Técnica a esta CGU com sugestão de inclusão em procedimento específico deste órgão. As prestações de contas dos convênios n°s 490339 e 481238 estão sendo analisadas. Por fim, estão sendo tomadas providências para a instauração de Tomada de Contas Especial relativa ao convênio n° 517040.

- Acórdão n° 5077/2008 – 1ª Câmara – A SESAN informou que o convênio SIAFI n° 517042 foi concluído com a devolução parcial dos recursos transferidos, após a rescisão unilateral do termo, em razão de irregularidades apuradas na sua execução. Quanto ao convênio n° 543028, a respectiva prestação de contas está sendo analisada sob o aspecto técnico e posteriormente será realizada a análise financeira.

- Acórdão n° 1408/2010 – 2ª Câmara – No que diz respeito ao convênio n° 483091, conforme já mencionado anteriormente, a AECI orientou à Secretaria que a análise da prestação de contas final do mencionado Termo desse foco exclusivo na consecução do objeto, deixando consignado que as irregularidades/impropriedades fossem encaminhadas à SFC/CGU, com sugestão para inclusão em trabalhos específicos daquele órgão.

No que se refere aos controles internos administrativos mantidos pela UJ, a SESAN esclareceu que adotou um modelo de acompanhamento e atendimento centralizado no Gabinete, com a participação das áreas técnicas e da área financeira. Ainda não existem normativos internos que estabeleçam ou indiquem responsáveis pelo processo de controle das diligências, embora tenha sido estruturada dentro do Gabinete uma assessoria subordinada diretamente à Secretária-Adjunta.

Acerca da manualização das rotinas e procedimentos do acompanhamento e atendimento às diligências do Tribunal de Contas da União, assim como dos demais órgãos de controle e fiscalização, a Secretaria informou que não há manuais, mas foram criadas rotinas a serem seguidas e documentos padronizados para acompanhar o atendimento das diligências. Há também uma solução em TI, Sistema DILIG-SESAN, para colaborar com a gestão de atendimento de diligências.

A Unidade avalia que, com a implementação do Sistema DILIG a partir do ano de 2012, conseguiu-se melhorar a gestão e controle das diligências. Este maior controle foi observado a partir do aumento de diligências registradas no Sistema. A padronização no processo de trabalho e o estabelecimento de rotinas minimizaram o retrabalho das áreas técnicas quanto à solicitação de respostas para as diversas demandas, mas que tratam do mesmo instrumento, e ainda possibilitaram o atendimento tempestivo das demandas recebidas, evitando a aplicação de sanções aos gestores responsáveis e consignando melhor visibilidade da Secretaria perante os órgãos demandantes.

Embora a SESAN tenha informado que existe a identificação de riscos de forma sistêmica no que concerne ao tempestivo atendimento às diligências, e que há um acompanhamento sistemático e crítica no Sistema Dilig-Sesan, com alerta atribuído com prazo de cinco dias úteis para o atendimento da diligência, esses procedimentos, por si só, não eliminam o risco de descumprimento dos prazos fixados pelos órgãos de controle, considerando que o atendimento ao que fora diligenciado é produzido pelas



áreas técnicas e outras afins, externas ao setor responsável pela centralização das informações a serem prestadas.

Por fim, ressalta-se que a Unidade, em complementação às informações constantes do Relatório de Gestão, apresentou indicador de desempenho para avaliar o nível de atendimento de diligências, denominado “Índice de Atendimento das Demandas de Diligências”. A avaliação desse indicador está consignada em item próprio deste Relatório de Auditoria.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

No que concerne às recomendações formuladas em Relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão de exercícios anteriores, de 15 recomendações que se encontravam pendentes de implementação de medidas visando o seu cumprimento, a SESAN/MDS, obteve êxito no saneamento das falhas apontadas, no que tange a 10 recomendações formuladas, restando ainda pendentes 05 recomendações.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações
224483	042	Reiterada
201306018	030 (duas recomendações)	Reiterada
201306018	008 (duas recomendações)	Reiterada

Fonte: sistemas internos da CGU (Monitor-Web)

Com vistas a atualizar as informações acerca das medidas implementadas já no decorrer deste exercício de 2014, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201406457/008, tendo a SESAN se posicionado que fora criado um Grupo de Trabalho responsável pela elaboração de procedimentos administrativos internos inerentes à instauração de Tomada de Contas Especial, tendo realizado uma análise das rotinas e procedimentos internos que vem sendo adotados em relação ao assunto a ser normatizado, identificando as diversas áreas da estrutura organizacional que tem participação no processo, sendo elaborado um fluxograma consolidado. O Fluxograma, conforme expõe a SESAN, orientará a descrição das rotinas de trabalho e dos procedimentos de controles de maneira objetiva e organizada, identificando as atividades e os responsáveis. O trabalho desse GT tem por objetivo final a elaboração de um Manual de Orientações, fluxos e rotinas para formalização, acompanhamento e fiscalização dos instrumentos celebrados pela SESAN.

Relativamente ao Relatório de Auditoria nº 224483, constatação 042, que versa sobre a aprovação ao não da prestação de contas final do Convênio nº SIAFI 483091, celebrado entre o MDS e a EMBRAPA, considerando a orientação da AECI/MDS, teve sua prestação de contas analisada tendo como foco exclusivo o atingimento do objeto; quanto às irregularidades/impropriedades identificadas foi orientado o envio de Nota Técnica a esta CGU com sugestão de inclusão em procedimento específico deste órgão. Assim, dadas as informações apresentadas pela SESAN, as recomendações encontram-se na situação de “Reiteradas” no Plano de Providências Permanente - PPP até que se concluam os trabalhos em andamento na Unidade Jurisdicionada.

No que diz respeito às recomendações efetuadas relacionadas aos resultados apurados no Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos e Demandas Externas, foram identificadas as seguintes situações:



Quadro – Situação das recomendações da CGU

UJ TCU	Reiteradas	Em análise	Total
Demandas Externas	6	8	14
Projeto Sorteios Públicos	72	35	107
Total	78	43	121

Fonte: sistemas internos da CGU (Monitor-Web)

As recomendações pendentes estão sendo acompanhadas pela CGU, por meio do monitoramento do PPP.

No que diz respeito aos controles internos administrativos implementados pela SESAN, a UJ esclareceu que adotou um modelo de acompanhamento e atendimento centralizado no Gabinete, com a participação das áreas técnicas e da área financeira da Secretaria. Ainda não existem normativos internos que estabeleçam ou indiquem responsáveis pelo processo de controle das diligências, embora tenha sido estruturada dentro do Gabinete uma assessoria subordinada diretamente à Secretária-Adjunta.

Acerca da manualização das rotinas e procedimentos do acompanhamento e atendimento às diligências, ainda não há normativos, mas, algumas inovações foram providenciadas, a exemplo de:

- Implementação de sistema - DILIG, inclusive com a emissão de relatórios gerenciais que podem ser solicitados pelos diretores das áreas;
- Digitalização de todo o arquivo referente às diligências;
- Adoção de um ponto focal por departamento e CGEOF para não sobrecarregar vários técnicos e criar uma rotina em respeito ao fluxo, propiciando uma agilidade no envio de subsídios.

Embora a SESAN tenha informado que existe a identificação de riscos de forma sistêmica no que concerne ao tempestivo atendimento às diligências, e que há um acompanhamento sistemático e crítica no Sistema Dilig-Sesan, com alerta atribuído com prazo de cinco dias úteis para o atendimento da diligência, esses procedimentos, por si só, não eliminam o risco de descumprimento dos prazos fixados pelos órgãos de controle, considerando que o atendimento ao que fora diligenciado é produzido nas áreas técnicas e outras afins, externas ao setor responsável pela centralização das informações a serem prestadas.

A Unidade avalia que, com a implementação do Sistema DILIG a partir do ano de 2012, conseguiu-se melhorar a gestão e controle das diligências. Este maior controle foi observado a partir do aumento de diligências registradas no Sistema. A padronização no processo de trabalho e o estabelecimento de rotinas minimizaram o retrabalho das áreas técnicas quanto à solicitação de respostas para as diversas demandas, mas que tratam do mesmo instrumento, e ainda possibilitaram o atendimento tempestivo das demandas recebidas, evitando a aplicação de sanções aos gestores responsáveis e consignando melhor visibilidade da Secretaria perante os órgãos demandantes.

Por fim, ressalta-se que a Unidade, em complementação às informações constantes do Relatório de Gestão, apresentou indicador de desempenho para avaliar o nível de atendimento de diligências, denominado “Índice de Atendimento das Demandas de



Diligências”. A avaliação desse indicador está consignada em item próprio deste Relatório de Auditoria.

2.8 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.

Foi solicitada à Secretaria informações acerca da instauração de processos correicionais pela Secretaria Executiva por demanda da SESAN, tendo sido informado que não houve ocorrência dessa natureza no decorrer do exercício de 2013.

2.9 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Após a análise dos atos de gestão atinentes às transferências voluntárias e resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo sobre responsabilidade da Unidade, com base na análise dos processos da amostra e nos levantamentos realizados nos sistemas corporativos federais, tem-se a percepção de que o ambiente de controle pode ser aperfeiçoado, haja vista a ineficiência detectada no fluxo de celebração e formalização dos instrumentos, a ausência de uma descrição formal dos controles e procedimentos internos, bem como a falta de *manualização* dessas rotinas.

Em que pese o Regimento Interno do MDS (Portaria MDS nº 120/2012), que dispõe sobre os papéis e responsabilidades referentes às fases da gestão de transferências, ter sido atualizado em 2012, a SESAN não dispõe de ato normativo próprio que descreva, de maneira formal e detalhada, as etapas dos procedimentos envolvidos na gestão das transferências voluntárias (fluxos de celebração e formalização, de acompanhamento e supervisão, e de análise da prestação de contas), e que descreva, por exemplo, os riscos, os indicadores, os prazos a serem cumpridos pelos atores envolvidos (áreas técnicas da Secretaria, CONJUR-MDS, AECI/MDS), o escopo a ser observado em cada atividade, bem como os controles e procedimentos internos responsáveis por reduzir os riscos envolvidos.

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.

Há uma avaliação de risco das entidades beneficiárias (ONG e OSCIP) para as quais são transferidos os recursos financeiros, tendo sido verificado que as seleções dessas entidades ocorrem por meio de editais, com critérios rígidos para verificação da qualificação técnica e da experiência das entidades, tendo sido delegada à instituição financeira oficial a responsabilidade pela gestão de contratos de repasses específicos para contratação destas entidades.



Percebe-se também que a SESAN adota medidas compatíveis com os riscos identificados (os riscos são de conhecimento do Gabinete da Secretaria e dos chefes de equipes, que se utilizam de experiências anteriores para diminuir tais riscos), embora tenha sido demonstrado que estes gargalos são identificados de maneira subjetiva, *na medida em que não foram percebidos a partir de um processo de trabalho definido formalmente*, ou que os procedimentos de controle são ineficazes para combater os riscos conhecidos. Como exemplo, podemos citar as ameaças de impactos negativos nos resultados quantitativos da Unidade, resultante de uma ineficiência no fluxo de formalização e celebração das transferências voluntárias: a Unidade conhece os riscos, mas as medidas tomadas são pouco eficazes.

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; há fragilidades nos controles de cobrança de prestação de contas vencidas de contratos de repasse geridos pela Caixa (UG 550013 – POPS/SESAN); falhas nos controles referentes à 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 ineficiências ou gargalos nos fluxos.

Além disso, verifica-se que a Unidade tem controles e insumos suficientes para subsidiar a elaboração de indicadores de desempenho da gestão, a exemplo dos Sistemas SISPA e SIGCisternas, que são uma rica fonte de dados para eventuais indicadores. Alguns indicadores foram criados para medir o desempenho das áreas de análise de prestação de contas e de controle de diligências, entretanto, além da falta de maturidade destes indicadores (que não permitem extrair séries históricas, por exemplo), há algumas fragilidades nos parâmetros utilizados nestes indicadores, que podem comprometer a medição dos resultados e trazer visões distorcidas, ou até mesmo irrealistas, sobre o desempenho da gestão.

Entretanto, aponta-se como um aspecto positivo da Gestão as melhorias realizadas no Sistema SIGCisternas, que se consolidou em 2013 como uma ferramenta de gestão eficaz do Programa Cisternas, e os aprimoramentos trazidos à gestão do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA por meio do advento do SISPA, que controla toda a operacionalização da modalidade Compra com Doação Simultânea, que, posteriormente, será migrado para outras modalidades do PAA, a exemplo do IPCL – Modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite.

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 foram reincidentes no exercício auditado, conforme evidenciado nos achados de auditoria. Isso demonstra que as providências tomadas pela Unidade ainda não surtiram o efeito desejado ou não foram concluídas em sua plenitude, haja vista a ocorrência de impropriedades pontuais que foram novamente constatadas nas contas de 2013.

Dessa forma, pode-se afirmar que os controles e procedimentos internos da Unidade, relacionados com a gestão de transferências voluntárias e resultados quantitativos e qualitativos das Ações de Governo sob sua responsabilidade, não garantem o



atingimento de seus objetivos estratégicos, mas colaboram para o atingimento destes mesmos objetivos, uma vez que os riscos são conhecidos, há procedimentos de controle para mitigá-los, porém, em virtude de fatores que fogem da esfera de atuação do Gestor e da própria Unidade, algumas das ameaças relacionadas a estes riscos acabam por se concretizar no decorrer do exercício.

2. 10 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, 25 de junho de 2014.



1 SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1.1 APOIO A IMPLANTACAO E GESTAO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SISAN

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional -SISAN.

Fato

O Decreto nº 7.272/2010 institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e regulamenta a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), definindo os objetivos, diretrizes e sujeitos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; as atribuições dos componentes do SISAN no que se refere à gestão da Política; os mecanismos de adesão e pactuação intersetorial e interfederativa; os mecanismos de financiamento; as estratégias de monitoramento e avaliação e os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em agosto de 2011, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, com participação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, elaborou o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012/2015, que, nos termos do Decreto nº 7272/2010 é o principal instrumento de implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN.

Por meio da Resolução nº 09, de 13 de Dezembro de 2011, foram dispostos os procedimentos e o conteúdo dos *termos de adesão* dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios ao SISAN. Os estados que aderiram ao SISAN enfrentam o desafio de construir o Plano Estadual de SAN e consolidar os componentes que compõem o SISAN no âmbito estadual e municipal.

Esse é o contexto da Ação Governamental 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cuja gestão encontra-se sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Apoio à Implantação e Gestão do SISAN - CGSIS, área técnica que integra a estrutura da Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a SE-CAISAN.

Sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, vale mencionar que, conforme dispõe a LOSAN, uma de suas atribuições é a *coordenação e execução* da Política e do Plano Nacional de SAN (PLANSAN), bem como a *indicação de diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação*.

Em junho de 2013, a SESAN publicou o Edital de Justificativa nº 01/2013, que tem como objeto o apoio aos Governos Estaduais para a implementação e consolidação do SISAN, para a consecução de metas específicas, tais como o fortalecimento dos



CONSEAS Estaduais; a elaboração/revisão dos Planos Estaduais de SAN; a mobilização e sensibilização de gestores e da sociedade civil para implantação das instâncias municipais do SISAN; e a adesão dos municípios a este sistema.

A partir da leitura do Edital de Justificativa nº 01/2013, percebe-se que uma das frentes de atuação da SESAN, dentro da PLANSAN, é buscar o fortalecimento dos componentes estaduais e municipais desse sistema (CONSEA, CAISAN, política e plano de segurança alimentar, capacitações dos atores de SAN, etc.), que se traduz no *co-financiamento* dos estados por meio de transferências voluntárias utilizando recursos oriundos da Ação Governamental 8624.

Sendo assim, considerando o contexto demonstrado e o fato de que a Secretaria-Executiva da CAISAN integra a estrutura da SESAN, incorporando, assim, as atribuições executivas da CAISAN Nacional, durante os trabalhos de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316929/005, de 06/11/2013, foram solicitadas informações acerca da gestão da Ação Governamental 8624, tendo como escopo o exercício de 2013.

No sentido de mapear os controles internos da Unidade que estão diretamente relacionados ao cumprimento de suas atribuições e, conseqüentemente, aos seus resultados quantitativo e qualitativo, com vistas a verificar os aspectos de Governança dessa Ação de Governo, foram levantadas as seguintes questões de auditoria:

- *Quais os indicadores de monitoramento e/ou de desempenho da gestão da Ação Governamental 8624?*
- *A Unidade dispõe de outros mecanismos de acompanhamento dos estágios de implementação do SISAN e/ou de seus resultados, tais como sistemas de informação, planilhas de controle, visitas, seminários, fóruns de discussão, eventos, etc.?*
- *A atuação da Unidade encontra-se compatível frente ao atual estágio de implementação do SISAN, em termos de controle?*

Em resposta, a Unidade encaminhou, por intermédio do Ofício nº 1899/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 26/11/2013, a Nota Técnica nº 038/2013-CGSIS/SE-CAISAN/SESAN/MDS, de 14/11/2013, contendo as respostas aos questionamentos formulados pela equipe de auditoria, a seguir resumidas:

- a) Indicadores de monitoramento (“taxa de adesão estadual e municipal”): de acordo com a Unidade, até o final do exercício de 2013, todos os estados brasileiros teriam aderido ao SISAN (100% de cumprimento da taxa de adesão das unidades federadas). Já em relação à adesão dos municípios, esta somente se iniciou ao final do exercício de 2013 (0% de cumprimento da taxa de adesão municipal).
- b) Indicadores de monitoramento (“taxa de unidades federativas com plano estadual”): quanto aos Planos de SAN estaduais, a SESAN informa que, até novembro/2013, somente 4 (quatro) estados haviam publicado seus planos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional.



- c) Mecanismos de acompanhamento: em 2013, foram realizadas visitas *in loco* a 19 (dezenove) estados da federação; foi realizada uma oficina nacional e 05 (cinco) oficinas regionais com o objetivo de sensibilizar os atores sociais e pactuar temas prioritários para atuação conjunta; foram realizados 3 (três) encontros com os gestores das CAISAN estaduais (um quarto encontro estava previsto para até o final do ano); havia a previsão da realização em novembro/2013 de um encontro com gestores de municípios acima de 200.000 habitantes para promover as ações de SAN e incentivar a adesão ao SISAN.
- d) Mecanismo de acompanhamento (Sistemas de Informação): até o final de 2013, não foi implantado controle informatizado para monitoramento dos estágios do SISAN. Contudo, há previsão de realização de *Censo* nacional sobre a gestão de SAN nos estados e municípios, que será preenchido pelos gestores por meio de formulários eletrônicos, com o objetivo de acompanhar a evolução do SISAN a nível local (somente nos estados e municípios que aderirem ao SISAN). O pretendido *Censo* levantará informações sobre as estruturas dos componentes do SISAN (CONSEA, CAISAN, Planos de SAN, etc.), os equipamentos públicos de SAN, subsidiar o planejamento dos gestores e técnicos para implementação da Política de SAN e coletar elementos que darão transparência às Políticas Públicas de SAN.
- e) Outros Mecanismos de acompanhamento: em 2010, foi celebrado o Termo de Parceria nº 06/2010 (SICONV 751082) com a OSCIP Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH (com sede no DF), que teve como principal produto a elaboração de uma “... pesquisa para avaliar o grau de implementação do SISAN nas esferas estaduais, distrital e municipais...”, com informações de diversas dimensões de análise (Normativa, Percepção, Participação, Articulação, Desafios e Proposições). Na opinião da área técnica (CGSIS/SE-CAISAN/SESAN), o diagnóstico elaborado pela OSCIP trouxe um conjunto de informações ao MDS sobre o processo de implementação do SISAN nos estados brasileiros, que orientou em 2013, e vem orientando desde então, o planejamento das ações da SE-CAISAN, gestora da Ação Governamental 8624.

A partir da análise dos Indicadores de Monitoramento, percebe-se que o SISAN ainda se encontra em seu estágio inicial de implementação, sobretudo, considerando o baixo índice de implementação dos Planos de SAN estaduais (em que pese a expectativa de adesão de todas as unidades da federação ao SISAN) e a não adesão dos municípios ao Sistema, que ainda se encontra em sua fase embrionária.

A SESAN estima que a mobilização dos municípios se intensificará na medida em que os componentes estaduais (CAISAN, CONSEA e Planos de SAN estaduais) forem estruturados pelos Governos Estaduais que aderiram ao SISAN. Todavia, até novembro/2013, muito embora haja previsão de adesão total dos Estados brasileiros até o final de 2013, apenas 4 (quatro) formalizaram sua Política Estadual de SAN por meio da elaboração de seus Planos de SAN, ou seja, poucos estados da federação estão organizados em torno do principal objetivo de ampliar a adesão municipal ao SISAN. Além disso, em que pese a expectativa de adesão total dos estados, de acordo com o Relatório de Gestão, ao final do exercício de 2013, apenas 5 (cinco) estados de fato aderiram ao SISAN.



Quanto aos Mecanismos de acompanhamento do SISAN, verifica-se que a Unidade, por meio da execução descentralizada (transferências voluntárias firmadas com os Governos Estaduais) atua no sentido de estimular o esforço dos atores sociais das esferas estaduais e municipais em prol do atingimento de seus objetivos, por meio da sensibilização e pactuação de temas prioritários a serem combatidos de maneira conjunta, buscando mitigar o risco de que cada Estado brasileiro, que aderiu ao Sistema, busque uma frente diferente de atuação e metas dispersas em relação às metas nacionais.

Ainda com relação aos Mecanismos de acompanhamento, a SESAN demonstrou que utiliza instrumentos de diagnóstico com vistas à correção dos rumos da Ação Governamental e de promover a transparência do alcance de seus objetivos, tais como o “CensoSAN” (que ainda será implementado) e demais pesquisas que levantam o estágio de implementação do SISAN quanto à situação de seus componentes locais (CAISAN, CONSEA, Plano de SAN e marco legal) e quanto ao nível de entendimento dos gestores e atores sociais sobre a importância do SISAN.

A partir da pesquisa elaborada pela OSCIP ABRANDH, cujo relatório foi entregue à SESAN ainda no exercício de 2012 (trazendo, assim, um diagnóstico do SISAN para o início de 2013), verificou-se que os resultados demonstraram a necessidade de três grandes estratégias de atuação por parte da Secretaria, a saber:

1. apoio técnico e financeiro a todos os estados para qualificar a sua atuação na implementação do SISAN e sensibilizar os municípios para adesão;
2. sensibilização, capacitação e formação dos gestores e atores da sociedade civil para a implementação do SISAN;
3. necessidade de avançar com a coordenação federativa do SISAN (criação do fórum bipartite, discussão de uma proposta de financiamento para a gestão do sistema, definição de responsabilidades dos entes federados no SISAN, mapeamento dos gestores e organização do CensoSAN).

Pela análise dos termos do Edital de Justificativa MDS/SESAAN nº 01, de 18 de junho de 2013, que realizou chamamento público dos estados que não haviam sido agraciados pelo Edital de Justificativa MDS/SESAAN nº 10, de 19 de julho de 2012, e que teve como objeto o apoio aos Governos Estaduais para a implementação e consolidação do SISAN em todo o Brasil, verifica-se que a atuação da Unidade, no exercício de 2013, encontra-se em consonância com o diagnóstico elaborado pela OSCIP ABRANDH acerca do estágio de implementação do SISAN em todo o Brasil. Vale mencionar que, em item específico deste Relatório de Auditoria, encontra-se consignada uma análise do processo relativo ao Edital de Justificativa MDS/SESAAN nº 01/2013.

De acordo com a área técnica (CGSIS) e o Gabinete da SESAN, a partir de 2014, o “CensoSAN” será o principal instrumento (ferramenta) de diagnóstico do SISAN em todos os Estados e municípios que formalizaram adesão ao Sistema, de maneira que não há previsão da celebração de novos termos de parceria com entidades sem fins lucrativos (ONG e OSCIP) para essa finalidade, assim como, em princípio, não serão firmados contratos de serviço com empresas de consultoria na área de Segurança Alimentar e Nutricional.



No contexto da interligação com outras Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, sob o ponto de vista do controle, é importante frisar que um dos principais objetivos do SISAN, por meio de seus componentes (CAISAN e CONSEA), é o de promover, estimular e materializar o controle social das demais Políticas de SAN, supervisionando, acompanhando e fiscalizando a atuação dos parceiros (Governos Estaduais, Prefeituras Municipais, entidades privadas sem fins lucrativos) e a execução do objeto das transferências voluntárias firmadas com o Governo Federal (Programa Cisternas, Aquisição de Alimentos – PAA, Inclusão Produtiva, etc.).

Com relação à execução financeira da Ação Governamental 8624, conforme quadro a seguir, verifica-se que, até o final de 2012, foram investidos em torno de R\$ 8.030.945,22, por meio de convênios firmados com os Governos Estaduais e por intermédio de um termo de parceria firmado com a OSCIP ABRANDH:

Transferências voluntárias firmadas – Ação 8624 (de 2008 a 2012)

Ano	Nº	Modalidade	UF	Vigência	Repasse (R\$) (c/ desembolso)	Contrapartida (R\$)	Situação (SIAFI) (até final de 2013)
2008	700212	Convênio Estadual	AL	30/06/11	100.000,00	13.233,68	A APROVAR
2008	700439	Convênio Estadual	PR	31/12/09	100.000,00	27.477,00	APROVADO
2008	700564	Convênio Estadual	TO	30/06/10	100.000,00	17.897,00	A APROVAR
2008	701109	Convênio Estadual	GO	30/06/11	100.000,00	12.000,00	APROVADO
2010	751082	<i>Termo de Parceria firmado com a OSCIP ABRANDH</i>	DF	30/11/12	1.196.354,00	0,00	A APROVAR
2012	774132	Convênio Estadual	CE	31/12/14	348.250,00	1.750,00	
2012	774133	Convênio Estadual	MA	31/12/14	350.000,00	1.758,80	A COMPROVAR
2012	774134	Convênio Estadual	AL	31/12/14	350.000,00	1.758,79	A COMPROVAR
2012	774187	Convênio Estadual	MS	31/12/14	255.816,01	14.630,00	A COMPROVAR
2012	774188	Convênio Estadual	SC	31/12/14	396.379,05	20.862,06	A COMPROVAR
2012	774225	Convênio Estadual	BA	31/12/14	399.999,46	2.020,00	A COMPROVAR
2012	774316	Convênio Estadual	TO	31/12/14	398.313,90	21.687,50	A COMPROVAR
2012	774317	Convênio Estadual	PE	30/06/14	349.746,62	1.758,79	A COMPROVAR
2012	774318	Convênio Estadual	PI	30/11/14	349.994,53	1.758,77	A COMPROVAR
2012	774367	Convênio Estadual	RN	31/12/14	350.000,00	1.760,00	A COMPROVAR
2012	774438	Convênio Estadual	RS	31/12/14	399.000,00	21.000,00	A COMPROVAR
2012	774883	Convênio Estadual	AC	31/12/14	399.840,60	21.044,24	A COMPROVAR
2012	775183	Convênio Estadual	ES	30/11/14	332.500,00	17.500,00	A COMPROVAR
2012	776318	Convênio Estadual	AP	31/12/14	331.738,54	18.336,00	A COMPROVAR
2012	776483	Convênio Estadual	DF	31/10/14	329.325,00	19.000,00	A COMPROVAR
2012	776714	Convênio Estadual	PR	31/10/14	391.840,00	21.000,00	A COMPROVAR
2012	777066	Convênio Estadual	PA	31/12/14	400.000,00	21.052,63	A COMPROVAR
2012	777096	Convênio Estadual	PB	31/08/14	301.847,51	34.499,00	A COMPROVAR
TOTAL:					8.030.945,22	313.784,26	-

Fonte: SICONV/SIAFI.

A partir desse quadro, foi possível perceber que, no exercício de 2008, foram realizados investimentos modestos na estruturação do SISAN (em torno de R\$ 400.000,00), por meio do apoio aos Estados, sendo que, após o diagnóstico obtido em 2012 (conforme



parceria firmada em 2010), verifica-se uma ampliação destes investimentos, tendo sido repassados aos Estados recursos financeiros no montante de R\$ R\$ 6.434.591,22, por intermédio de convênios celebrados no âmbito dos Editais de Justificativa n°s 01/2012 e 10/2013.

A execução financeira da Ação Governamental 8624 também demonstra que, em 2013, a SESAN atuou de maneira compatível com os estágios iniciais de estruturação do SISAN (estágio atual), quando se faz necessário maior aporte de recursos no sentido de ampliar o controle social, sobretudo, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria, publicado em 2011, que ampliou o orçamento das Políticas Públicas de SAN.

Sendo assim, após análise dos indicadores de monitoramento, dos mecanismos de acompanhamento e diagnóstico da situação dos componentes estaduais e municipais da Rede do SISAN, bem com da execução financeira, que concluiu pela adequabilidade dos procedimentos e dos controles para fazer frente aos seus resultados, é possível afirmar que a SESAN preocupa-se com os aspectos de Governança dessa Política Pública.

Cabe informar que a análise da prestação de contas referente ao Termo de Parceria n° 06/2010 (SICONV n° 751082) firmado com a OSCIP ABRANDH, no valor de R\$ 1.196.354,00 (que se encontra na situação “A APROVAR”, prestação de contas em análise), foi objeto de análise da equipe de auditoria e encontra-se registrada em item específico deste Relatório.

1.1.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Amostra das transferências voluntárias.

Fato

Considerando o rito imposto pelos prazos dos editais de seleção e de chamamento público, a quantidade de instrumentos a serem formalizados, o esforço para autuação dos processos e o cumprimento das etapas exigidas pela legislação (parecer técnico e jurídico), a SESAN concentra a celebração dos convênios/contratos de repasse/termos de parceria nos últimos três meses de cada exercício. Dessa forma, considerou-se no escopo dos trabalhos de auditoria as transferências voluntárias firmadas ao final do exercício de 2012 que, no geral, foram publicadas no Diário Oficial da União – DOU entre os meses de novembro/2012 a janeiro/2013.

Sendo assim, dos 171 instrumentos de transferência firmados ao final do exercício de 2012 por meio do SICONV, que totalizam o montante de R\$ 521.504.820,44 em recursos a serem repassados pelo MDS, com base na materialidade, criticidade e relevância, foi selecionada uma amostra de 19 (dezenove) convênios/contratos de repasse, que totalizam R\$ 260.821.821,41 em potenciais repasses, com representatividade de cerca de 50% do total firmado no exercício, conforme relação a seguir:



Tabela 1 - Amostra de convênios celebrados em 2012

SICONV	Conveniente / Contratado / Modalidade Transferência	Valor Repasse (R\$)	Ação
773794	SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTENCIA SOCIAL, TRABALHO E HABITACAO - FLORIANOPOLIS/SC - Convênio	11.580.363,08	11V1
776958	SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTENCIA SOCIAL - BELEM/PA - Convênio	4.025.333,35	11V1
778194	SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA - MANAUS/AM - Convênio	13.829.048,40	11V1
778206	AP1MC - RECIFE/PE - Termo de Parceria	81.102.779,88	11V1
778220	AP1MC - RECIFE/PE - Termo de Parceria	95.966.939,22	8948
777118	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL, PESCA E COOPERATIVISMO - PORTO ALEGRE/RS - Convênio	24.934.210,53	8948
776872	CENTRO DE ACESSORIA DO ASSURUA - IRECE/BA - Contrato de Repasse	6.963.789,36	8948
776873	ORGANIZACAO BARREIRA AMIGOS SOLIDARIOS - BARREIRA/CE - Contrato de Repasse	6.037.867,57	8948
776876	CENTRO EST DO TRAB E DE ACESSORIA AO TRABALHADOR - FORTALEZA/CE - Contrato de Repasse	5.234.341,77	8948
776788	ASSOCIACAO DO SEMI-ARIDO DA MICRORREGIAO DE LIVRAMENTO - LIVRAMENTO DE NOSSA SENHORA/BA - Contrato de Repasse	3.145.029,23	8948
776878	INSTITUTO PAULINE REICHSTUL DE EDUCACAO TECNOLOGICA, DIREITOS HUMANOS, ASSISTENCIA TECNICA E DEFESA DO MEIO AMBIENTE - BELO HORIZONTE/MG - Contrato de Repasse	1.572.582,36	8948
774821	MUNICIPIO DE SANTO ANGELO - SANTO ANGELO/RS - Contrato de Repasse	128.000,00	8929
774848	ESTADO DA PARAIBA - JOAO PESSOA/PB - Contrato de Repasse	1.500.000,00	8929
774806	MUNICIPIO DE TOLEDO - TOLEDO/PR - Contrato de Repasse	1.253.540,58	8929
774698	MUNICIPIO DE ARARI - ARARI/MA - Contrato de Repasse	450.000,00	8929
774225	CASA CIVIL - SALVADOR/BA - Convênio	399.999,46	8624
774317	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - RECIFE/PE - Convênio	349.746,62	8624
774132	ESTADO DO CEARA - FORTALEZA/CE - Convênio	348.250,00	8624
778147	ACAO SOCIAL INTEGRADA DO PALACIO DO GOVERNO ASIPAG - BELEM/PA - Convênio	2.000.000,00	4963
TOTAL		260.821.821,41	-

Fonte: SICONV.



Quanto à análise das prestações de contas, de acordo com levantamentos realizados no Sistema SIAFI, verificou-se que, no exercício de 2013, foram aprovados até julho/2013, 34 transferências, que totalizam R\$ 478.181.962,12 em recursos financeiros cujas prestações de contas foram aprovadas pelo ordenador de despesas. Objetivando verificar se houve algum avanço na análise técnica e financeira das prestações de contas em relação às recomendações expedidas no Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2012 e no Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2012, foram verificados os processos de prestações de contas dos seguintes instrumentos:

Tabela 2 - Amostra de convênios e termos de parceria aprovados em 2013

SICONV / SIAFI	Conveniente	Valor Aprovado (R\$)	Ação
703935	SECRETARIA DE AGRICULTURA E REFORMA AGRARIA – PE	127.783.449,47	2798/Leite
704004	SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE - MA	32.933.159,05	2798/Leite
633945	MUNICIPIO DE CAMPO GRANDE – MS	1.081.620,73	2798/CDS
597166	MUNICIPIO DE IRECE – BA	462.729,90	2798/CDS
TOTAL		162.260.959,15	-

Fonte: SICON / SIAFI.

Além dos processos acima elencados, foram selecionados com base na criticidade dos temas contratados, o Termo de Parceria nº 06/2010 (SICONV 751082), firmado com a ABRANDH – Ação Brasileira Nutrição e Direitos Humanos, tendo como objetivo a realização de capacitação para impulsionar a integração e adesão dos estados, Distrito Federal e municípios ao SISAN e analisar o estágio de implementação desse Sistema nas três esferas de governo, com vistas à elaboração de subsídios para o planejamento das ações do MDS e a construção dos Pactos de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Também foram selecionados os Convênios nºs 256/2005 (SIAFI 538286) e 019/2011 (SICONV 764558), ambos celebrados com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE, tendo como interveniente o Governo do Estado de Minas Gerais, cujo objeto é a construção de 4.500 cisternas de 16.000 litros nos municípios de Minas Gerais, e a construção de outras 9.961 cisternas de 1ª Água (Ação Governamental 11V1) e 502 cisternas de 2ª Água (Ação Governamental 8948), respectivamente. Estas duas transferências foram selecionadas com base no critério da criticidade.

A amostra de prestações de contas aprovadas no exercício de 2013 foi selecionada com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, e deu ênfase nos convênios firmados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (Ação 2798), dentre as modalidades Leite e Compra para Doação Simultânea - CDS, que envolvem elevada soma de recursos. A representatividade da amostra selecionada, que totaliza R\$ 162.260.959,15 em recursos financeiros aprovados, teve representatividade de mais de 30% (34,63%) em relação ao total aprovado pela Unidade no exercício de 2013.



Com o objetivo de verificar se os requisitos exigidos na seleção dos parceiros na área de Segurança Alimentar e Nutricional (estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos) se baseiam em critérios objetivos, foram solicitados à Unidade os processos físicos autuados para os seguintes editais de chamamento público:

- Edital de Justificativa MDS/SESAN nº 01/2013, cujo objeto é o Apoio aos Estados para Implementação e a Consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (Ação 8624);

- Edital de Seleção MDS/SESAN Nº 01/2013, cujo objeto é a seleção pública de propostas para Apoio à Modernização de Centrais de Recebimento de Produtos da Agricultura Familiar (Ação 8929); e

- Edital Nº 07/2012, cujo objeto é o Chamamento Público para Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para o Consumo Humano na Região Norte (Ação 11V1).

Para análise do cumprimento aos dispositivos da Portaria MDS nº 82, de 15/05/2012, foram solicitados os processos autuados relativos aos parcelamentos de débitos concedidos no exercício de 2013, que tem como beneficiários os seguintes requerentes:

Tabela 3 - Amostra de processos de parcelamento de débitos autuados em 2013

SIAFI / SICONV	Conveniente / Contratado	Valor Original sujeito à devolução (R\$)	Ação
703191	GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE	7.232.225,45	2798
635597	PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXABÁ/PB	96.407,73	8458
590113	CASA ASSIS. ESPÍRITA NOSSO LAR BARRETOS	12.209,69	8458
TOTAL		7.340.842,87	-

Fonte: MDS.

Também foi solicitado à Unidade o processo relativo ao Convênio SICONV nº 718479 (Processo nº 71000.104745/2009-31, número original 230/2009), firmado com o Governo do Estado do Ceará, com vigência até 31/08/2013, cujo objeto é a implementação de projeto que visa a dotação de infraestrutura hídrica para consumo humano através da implementação de cisternas de placas e cisternas escolares, no âmbito da Ação 11V1 (Cisternas Primeira Água), a partir do qual foram desembolsados R\$ 82.500.000,00.

Foram solicitados processos físicos relacionados aos Termos de Adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, firmados com os Governos Estaduais de Rondônia, Acre e Roraima; e as Prefeituras Municipais de Araçatuba/SP, Petrolina/PE, Umuarama/PR, Santo Ângelo/RS e Formiga/MG, para fins de obtenção de informações/subsídios para elaboração e o planejamento dos trabalhos de Avaliação de



Execução de Programa de Governo (PAA, Ação 2798), a ser realizada pela CGU, em momento oportuno.

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.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Requisitos da regularidade dos atos de gestão relativos ao Edital de Justificativa Nº 01/2013, no âmbito do SISAN.

Fato

Trata-se do Edital de Justificativa nº 01/2013, de 18.06.2013, cujo objeto é o apoio aos Estados para a Implementação e a Consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, para a consecução das seguintes metas: a) fortalecimento dos CONSEAS Estaduais; b) elaboração/revisão do Plano Estadual de SAN; c) mobilização e sensibilização de gestores e da sociedade civil para implantação das instâncias municipais do SISAN e para adesão dos municípios a este sistema.

Por meio deste Edital, foram mobilizados recursos no montante de R\$ 2.700.000,00, para apoiar a implantação do SISAN nos estados da federação (Amazonas, Rondônia, Roraima, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Rio de Janeiro) que não foram atendidos pelo Edital de Justificativa nº 10/2012, e que poderiam vir a atender aos requisitos mínimos para adesão ao SISAN no ano de 2013, conforme previsto no Decreto nº 7.272/2010.

Pela análise dos autos do Processo nº 71000.016567/2013-79 e com base nos dados inseridos no SICONV, foi possível verificar que as propostas elaboradas pelos Estados de Mato Grosso, Rondônia e Roraima encontram-se em desacordo com o que dispõe o item “1.b” do Edital de Justificativa 01/2013, que limita a “*Aquisição de equipamentos e/ou bens até o valor de 10% do total de recursos do projeto*” (que é uma etapa/fase prevista na Meta “1” de fortalecimento dos CONSEAS Estaduais), conforme tabela a seguir:

Tabela 6 – Proporção entre os investimentos e os totais dos projetos

Proponente	Proposta Nº	(1) Custo de aquisição de equipamentos e/ou bens	(2) Total do Projeto	Percentual (%) (1/2) (Limite Até 10%)
Mato Grosso	046492/2013	R\$ 49.800,00	R\$ 368.459,00	13,52
Rondônia	050540/2013	R\$ 145.629,55	R\$ 400.000,00	36,41
Roraima	049369/2013	R\$ 86.300,00	R\$ 418.780,00	20,61

Fonte: SICONV.

Assim, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316929/005, de 06/11/2013, requisitou-se à Unidade que esclarecesse a situação verificada, a qual representa afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao inciso II do § 2º do Art. 8º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008. Ademais, as “mesas técnicas”



(oportunidade que o MDS dispõe para analisar e sugerir melhorias e ajustes nas propostas encaminhadas) foram realizadas em 04/09/2013 (conforme publicação no DOU, Seção 3, Página 154, de 12/09/2013), e o prazo para encaminhamento dos ajustes tratados nas mesas técnicas venceu em 20/09/2013.

Em resposta, por intermédio do Ofício nº 1899/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 26/11/2013, a Coordenação-Geral de Apoio à Implantação e Gestão do SISAN (CGSIS/SE-CAISAN) encaminhou a Nota Técnica nº 038/2013-CGSIS/SE-CAISAN/SESAN/MDS, de 14/11/2013, esclarecendo o que segue:

“(...) devido às inúmeras dificuldades dos proponentes para conseguir cotações de preços para os itens pretendidos, principalmente em Estados mais distantes e em condições mais precárias de desenvolvimento socioeconômico, como Amazonas, Rondônia, Roraima, a área técnica optou por expandir o período de ajustes até 06 de dezembro de 2013, de forma que os estados elaborem os seus planos de trabalho da forma mais adequada. Estamos monitorando este processo e a expectativa é que até esta data todos os estados estejam com sua documentação completa. (...) 4. Quanto ao percentual de gastos com investimentos, de fato os Estados de Rondônia e Roraima ultrapassaram os 10% indicados em edital. Tais propostas extrapolaram o valor de capital definido, porque incluíram em seus Planos de Trabalho a aquisição de veículos, além dos equipamentos de informática e móveis para escritório destinados ao fortalecimento dos componentes do Sisan. Conforme já destacado, ambos os Estados são reconhecidamente carentes de desenvolvimento socioeconômico, com precária infraestrutura pública de apoio para cumprir com eficiência a proposta de fazer as viagens para sensibilização e mobilização de municípios para a implantação do SISAN, o que levou à solicitação dos veículos, elevando o valor de investimentos para esses dois casos específicos. As propostas de Rondônia e Roraima visam cobrir municípios, distribuídos por grandes áreas, de difícil acesso por percorrer longas distâncias em estradas de condições rústicas. No entanto, visando cumprir o percentual expresso em edital solicitamos correção e readequação dos referidos Plano de Trabalho. Quanto ao Estado do Mato Grosso, informamos que ainda estão sendo realizados ajustes, conforme orientação na mesa técnica, inclusive quanto aos valores expressos em sua proposta.(...)”.

Com base na resposta da Unidade, foi possível perceber que os desvios verificados nas propostas dos Estados de Mato Grosso, Rondônia e Roraima, em relação ao item “1.b” do Edital, foram justificados pela dificuldade de acesso aos municípios mais distantes da capital, que podem demandar maiores investimentos (em bens e equipamentos) em relação aos demais Estados que aderiram ao SISAN, no sentido de obter melhores resultados na adesão dos municípios e na realização das atividades relacionadas com a sensibilização e mobilização dos gestores municipais.

Há indícios de que tal critério não foi observado pela Unidade durante a fase interna de elaboração dos requisitos do Edital de Justificativa nº 01/2013, visto que o Edital previu, por exemplo, o limite por projeto de R\$ 400.000,00 para os Estados de Rondônia e Roraima, enquanto que para o Estado do Mato Grosso, que detém a mesma dificuldade territorial, foi disponibilizada uma fatia menor dos recursos (limite de R\$ 350.000,00). Depreende-se, assim, que houve uma análise frágil do levantamento dos recursos financeiros suficientes para fazer frente ao objeto do Edital, conforme dispõe o § 1º do Art. 35 da Lei nº 10.180/2001.



Assim, com relação ao Edital de Justificativa nº 01/2013, alerta-se que a Unidade promova os ajustes necessários às propostas, agindo em consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e em respeito ao inciso II do § 2º do Art. 8º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 que dispõe: *a análise das propostas submetidas ao chamamento público ou concurso de projetos deverá observar aspectos como a adequação da proposta apresentada ao objeto da parceria, inclusive quanto aos custos, cronograma e resultados previstos.*

Para os próximos editais a serem publicados sob o manto da Portaria MDS nº 67/2006, sugere-se que a Unidade envie esforços na realização de levantamento mais preciso e fidedigno acerca do volume de recursos necessário, no sentido de mitigar o risco de descumprimento ao § 1º do Art. 35 da Lei nº 10.180/2001 (*§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão 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*), e objetivando a obtenção dos resultados esperados previstos nos projetos propostos, que devem estar em consonância com as metas e os resultados da Ação de Governo.

Como aspecto positivo do Edital de Justificativa nº 01/2013 que merece menção aponta-se a disponibilização de um manual orientador aos entes federados que contém uma descrição detalhada sobre as etapas a serem seguidas e as responsabilidades dos proponentes (para habilitação e formalização do convênio), além de explicações e orientações sobre o preenchimento das propostas a serem encaminhadas à SESAN, bem como modelos dos documentos necessários conforme os padrões aceitos pelo MDS. A disponibilização de manual de orientação traz como principal benefício o ganho de tempo (celeridade) no rito e no trâmite necessários aos atos administrativos relacionados com a formalização dos convênios e a posterior liberação dos recursos.

Ainda em relação à inobservância ao critério relativo à aquisição de bens e equipamentos limitados a 10% do total de recursos do projeto, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, esclarecendo que:

“A Coordenação-Geral de Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, área técnica responsável pelo Edital de Justificativa Nº 01/2013, esclareceu que os proponentes dos Estados de Mato Grosso, Rondônia e Roraima, foram orientados a readequar seus Plano de Trabalho, observando fielmente o percentual máximo permitido de gasto com capital, ou seja, de 10% do valor total da proposta, conforme expresso no Edital de Justificativa nº 01/2013. O prazo para o envio de documentação e ajustes no SICONS foi ampliado até 06 de dezembro de 2013, conforme publicação no DOU nº 228, de 25 de novembro de 2013, Seção 3, pág. 206. No entanto, os Estados de Mato Grosso (proposta nº 046492/2013) e Rondônia (proposta nº 050540/2013), não conseguiram realizar os ajustes necessários e enviar a documentação em tempo hábil, e conseqüentemente não prosseguiram no processo para formalização dos convênios. Já Roraima (proposta nº 049369) realizou os ajustes solicitados, reformulando seu Plano de Trabalho (anexo), de forma a apresentar um gasto com capital de 6,93% do valor total da nova proposta, atendendo ao edital. A área técnica informa que para os próximos editais a serem



publicados, regidos pela Portaria MDS nº 67/2006, envidará esforços na realização de levantamentos mais precisos acerca do volume de recursos necessários para os projetos, no sentido de mitigar o risco de descumprimento ao art. 35, § 1º da lei nº 10.180/2001, e ao art. 8º, § 2º, II da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, no que se refere à adequação da proposta apresentada ao objeto da parceria, inclusive quanto aos custos, cronograma e resultados previstos. E sobretudo, observar mais atentamente os projetos apresentados, quanto à consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.”.

Em consulta ao SICONV realizada em 08/04/2014, verificou-se que, de fato, as propostas encaminhadas pelo Governo do Estado de Mato Grosso (proposta nº 046492/2013) e de Rondônia (proposta nº 050540/2013) não prosperaram, e dessa forma, não foram convertidos em convênio.

Com relação à proposta do Governo do Estado de Roraima (proposta nº 049369/2013), esta foi convertida em convênio (nº 794672/2013, número interno original 018/2013, sem publicação nesta data), sendo que os ajustes foram providenciados, estando prevista a aquisição de bens e equipamentos no total de R\$ 30.420,00, que representa cerca de 7% do total de recursos do projeto (R\$ 418.780,00), restando sanada a impropriedade inicialmente detectada pela equipe de auditoria em relação à análise dos requisitos do Edital de Justificativa nº 01/2013.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidade na autorização do ajuste do plano de trabalho do convênio SICONV nº 774132 firmado com o Governo do Estado do Ceará.

Fato

Trata-se do convênio SICONV nº 774132 celebrado em 31/12/2012 com o Governo do Estado do Ceará (Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS), no valor de R\$ 348.250,00 formalizado com base no Edital de Justificativa nº 10/2012.

De acordo com o SICONV, em 4.7.2013 o conveniente propôs ajuste no plano de trabalho inicial com o objetivo de readequar o cronograma físico-financeiro do convênio (remanejamento entre etapas e sem alteração do valor global), em decorrência de atraso no repasse dos recursos (previstos para dezembro/2012; liberados efetivamente em julho/2013). Os ajustes refletiram em divergências de quantitativos e custos unitários de insumos, conforme se observa na tabela a seguir:

Tabela 7 - Plano de Trabalho. Original x Ajustado. Divergência x Quantidades x Custos Unitários.

Plano de Trabalho Original					Plano de Trabalho Ajustado				
Meta/ Etapa	Insumo	Qtd. (Und)	Valor Unit. (R\$)	Valor Total (R\$)	Meta/ Etapa	Insumo	Qtd. (Und)	Valor Unit. (R\$)	Valor Total (R\$)
3.1	Kit (pastas com caneta e material impresso)	1.472	4,00	5.888,00	3.3	Kit (pastas com caneta e material impresso) Certificado Ficha de Inscrição	1.600	32,00	51.200,00 *
3.3	Certificado	1.570	2,50	3.925,00					
	Ficha de Inscrição	1.500	1,50	2.250,00					
Média do valor unitário		4.542	2,65	12.063,00					
2.1	Facilitador	1	10.000,00	10.000,00	2.1	Facilitador	4	13.250,00	53.000,00



2.2	Impressão de material do PLANSAN-CE	1.000	15,00	15.000,00	3.3	Impressão de material do PLANSAN-CE	1.000	18,00	18.000,00
-----	-------------------------------------	-------	-------	-----------	-----	-------------------------------------	-------	-------	-----------

* Incluso o valor de R\$ 1.750,00, referente à contrapartida financeira do conveniente para aplicação em “Fichas de Inscrição”

Em que pese a aprovação dos referidos ajustes no plano de trabalho, por parte do MDS, não há evidências nos autos e no SICONV das novas cotações de preços realizadas pelo conveniente que justifiquem os valores de R\$ 49.450,00 (R\$ 51.200,00 menos a contrapartida de R\$ 1.750,00), R\$ 53.000,00 e R\$ 18.000,00, referentes aos insumos das etapas 3.3 e 2.1, respectivamente. Além disso, também não há evidências de análise crítica realizada pelo concedente quanto à viabilidade dos novos custos unitários de R\$ 32,00, R\$ 13.250,00 e R\$ 18,00, referentes aos insumos das etapas 3.3 e 2.1, tendo em vista que os novos custos são superiores a 1.107,55%, 32,50% e 20% sobre os custos originais de R\$ 2,65 (“Média do valor unitário” referente às etapas 3.1 e 3.3), R\$ 10.000,00 e R\$ 15, respectivamente.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201316929/006, de 6.11.2013, mediante o Ofício nº 1898/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 26.11.2013, o gestor encaminhou a Nota Técnica nº 037/2013 – CGSIS/SE-CAISAN/SESAN/MDS, de 14.11.2013, respondendo o que segue:

“7. O conveniente solicitou o remanejamento de recursos/etapas em seu Plano de Trabalho, para melhor aproveitamento e execução do convênio, conforme exposto na solicitação inserida no Siconv. A respeito das divergências detectadas nos valores unitários, cabe-nos esclarecer que, segundo o proponente, os kits mencionados foram inicialmente idealizados de forma mais simples, contendo apenas pastas, canetas, certificados, fichas de inscrição e alguns materiais impressos; e mais tarde, aproveitando a oportunidade do ajuste do plano de trabalho, foi incluído no kit da etapa 3.3 um Manual de Orientação para Elaboração dos Planos Municipais, sendo previstas a elaboração, diagramação, arte gráfica e reprodução de 1.600 exemplares para atender todos os representantes de 184 municípios. Este manual terá 20 x 28cm, com aproximadamente 120 páginas, miolo couchê 170g, impressão 4 x 4 cores, capa cartão supremo 250g. O proponente informou-nos que o preço unitário desse manual é R\$ 29,00. Visando esclarecer melhor e documentar esse rearranjo, solicitamos ao conveniente, por meio de ofício (em anexo), maior detalhamento sobre a questão, e tão logo haja manifestação, os documentos serão anexados ao processo e regularizados no SICONV”.

Inicialmente, registre-se que a falta de certificação da compatibilidade de custos unitários das propostas de convênios foi objeto de recomendação do Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2012, ocasião na qual a impropriedade já tinha sido caracterizada como reincidente, pela falha já decorrer desde exercícios anteriores. Para o saneamento da questão, a Unidade, por intermédio do Memorando-Circular nº 634/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 11.4.2013, repassou orientação às áreas técnica e financeira no sentido de auxiliá-las no aperfeiçoamento quanto à verificação da compatibilidade dos custos das propostas de convênios e outros instrumentos, e, ainda, posteriormente, por meio do Ofício nº 1866/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 18.11.2013, o gestor informou que o procedimento de verificação da compatibilidade de custos será incluído no processo de padronização de fluxos, instrumentos e rotinas da SESAN. No entanto, constata-se que a orientação careceu de efeito, pois a área técnica, por meio de Parecer de 5.7.2013 (inserido no SICONV), aprovou a solicitação de proposta de reajuste de plano de trabalho sem atentar-se quanto à pertinência dos novos custos unitários. Na oportunidade, ressalte-se que a ausência de confirmação da



veracidade dos custos unitários dos planos de trabalho dos órgãos convenientes constitui-se em falha também apurada pelo controle externo, tendo em vista que o Tribunal de Contas da União, após auditoria da verificação de regularidade da execução de convênios firmados com organizações não governamentais – ONGs, emitiu o Acórdão nº 734/2012 – Plenário, de 28.3.2012, e cientificou o MDS para analisar os custos unitários dos convênios firmados, conforme se observa da transcrição a seguir:

“9.1. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome da necessidade de:

9.1.1 ao celebrar compromissos nos quais haja previsão de transferência de recursos financeiros, observar o art. 35, §1º, da Lei nº 10.180/2001 e analisar custos, de forma a que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com seu objeto, sem permitir nem transferência de valores insuficientes para a conclusão, nem excesso que permita execução por preços acima dos vigentes no mercado”.

No que tange às justificativas prestadas pelo gestor, foi esclarecido o motivo do aumento de 1.107,55% do novo custo unitário do insumo “Kit” da etapa 3.3 do plano de trabalho reajustado, em virtude da reprodução de 1600 exemplares do Manual – Orientação dos Planos Municipais – não previsto inicialmente no plano de trabalho original, contudo, não foi esclarecido o motivo do aumento dos custos unitários dos insumos “Facilitador” e “Impressão de material do PLANSAN-CE” das etapas 2.1 e 3.3, respectivamente.

Além disso, o gestor não apresentou evidência (ou justificou se foi realizada) de análise crítica quanto à viabilidade do aumento de 1.107,55% e 20%, bem como de 32,50%, dos novos custos unitários dos insumos “Kit”, “Impressão de material” e “Facilitador” das etapas 3.3 e 2.1, respectivamente.

Por não terem sido esclarecidas as razões do aumento de R\$ 46.000,00 (R\$ 43.000,00 mais R\$ 3.000,00) dos custos dos insumos das etapas 2.1 e 3.3 do plano de trabalho ajustado e por ter sido autorizado o ajuste do plano sem ter sido confirmada a compatibilidade dos custos com a realidade local, a equipe de auditoria, a princípio, considerou que houve fragilidade no ato de concessão da reformulação do plano de trabalho.

Causa

Ausência de mecanismo de controle, na etapa de concessão de reformulação do plano de trabalho, que certifique a consistência do reajuste do custo unitário proposto pelo órgão conveniente.

Manifestação da Unidade Examinada

Considerando que a justificativa inicialmente encaminhada pela Unidade não foi satisfatória, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, informando o que segue:

“A Coordenação-Geral de Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, área técnica responsável pelo acompanhamento da execução do convênio SICONV 774132, firmado com o Governo do Estado do Ceará,



informou que no intuito de corrigir o ocorrido e a instrução processual, foi solicitado ao conveniente, que fosse registrado por meio de ofício, esclarecimentos sobre quantidades e valores dos itens citados na readequação do Plano de Trabalho. Assim, o conveniente encaminhou o Ofício nº 18/2013, acompanhado de cotações de preço, que foram anexadas ao processo e inserido no SICONV, de forma a comprovar a compatibilidade dos preços inseridos no Plano de Trabalho com os preços de mercado local.

Cabe esclarecer que em relação ao item “facilitador”, o conveniente ampliou a quantidade para quatro (4) unidades, sendo um facilitador para cada oficina. As atividades para esses facilitadores também foram ampliadas, devendo o profissional assumir as seguintes responsabilidades: atuar como facilitador nas 4 oficinas, contemplando desde a concepção, conteúdos, metodologia, recursos pedagógicos a serem utilizados, prestando assessoria técnica na elaboração/implementação de metodologia para o monitoramento Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (aplicação de pré-testes do sistema de monitoramento), com conhecimento comprovado na área da Política de SAN, definição e monitoramento de indicadores e avaliação de impacto, domínio do tema SAN, conhecimento de instrumentos e técnicas expositivas e participativas, capacidade de interagir com participantes e linguagem clara que facilita a comunicação. Assim, o custo unitário e total desse item teve seu acréscimo justificado.

Ainda no que se refere ao “Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Ceará – PLANASAN Ceará”, o conveniente informou que o produto terá sua impressão com melhor qualidade, em formato 20cm de largura x 28cm de altura, 144 páginas, miolo: papel couché 170g, impressão 4 x 4 cores, capa: cartão supremo 250g e impressão 4 x 4 cores. E a arte será disponibilizada em Corel Draw e/ou CD. Assim, o custo unitário e total desse item teve seu acréscimo justificado.

Já quanto ao kit de materiais a ser distribuído, o conveniente esclareceu que foi acrescido um item (Manual para a elaboração dos planos municipais de SAN) que não havia sido previsto anteriormente, aumentando o custo unitário e total do kit. Desta forma, explica que anteriormente eram previstos pastas com caneta e material impresso, certificado e ficha de inscrição num custo unitário de R\$ 8,00 e na nova versão são previstos pastas com caneta e material impresso, certificado, ficha de inscrição e o Manual para elaboração dos Planos Municipais de SAN, com custo unitário de R\$ 32,00. Os preços indicados no Plano de Trabalho estão de acordo com as cotações de preços, que representam valores de mercado locais, e foram acostadas ao processo e inseridas no SICONV. Ainda quanto aos preços, cabe mencionar que todo o processo de aquisição/contratação dos itens listados no referido Plano de Trabalho será realizado por meio do devido processo licitatório, como prevê a Lei nº 8.666/93 de Licitações e Contratos da Administração Pública.

Por fim, o conveniente relata ainda que a necessidade de adequação do Plano de Trabalho ocorre em consequência das demandas que surgem à medida que o assessoramento aos municípios acontece, lembrando que o processo de construção do SISAN é dinâmico”.

Em complementação às informações já consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas, versão Preliminar, a SESAN acrescentou a seguinte argumentação:



“No que diz respeito à fragilidade no controle da reformulação do Plano de Trabalho no convênio firmado com o Governo do Estado do Ceará (SICONV 774132), conforme foi exposta no relatório preliminar da CGU, é importante ressaltar que a área técnica reconheceu e corrigiu as inconsistências verificadas pela auditoria e, ainda, está mobilizada para aperfeiçoar o fluxo de acompanhamento e análise das solicitações de planos de trabalho dos convenentes, de forma a aprimorar os processos de controle interno da execução dos convênios.

Inicialmente, ressalta-se que com relação à correta elaboração de planos de trabalho e projetos técnicos para os convênios acompanhados por esta área técnica, é importante destacar que no período de divulgação do Edital de Justificativa n.º 10/2012 que convoca a apresentação de propostas, foi disponibilizado aos proponentes um Manual Orientador (já referido de forma positiva no próprio relatório da CGU). Dentre as informações e orientações apresentadas neste manual, é destacada a necessidade do proponente comprovar a composição dos custos e valores definidos para cada item do projeto, que deverá ser realizada para fins de comprovação das despesas previstas na proposta. Para isto, deve apresentar pesquisa de preços fornecida por três estabelecimentos diferentes da localidade (documento ou cópia autenticada), contendo CNPJ e endereço do estabelecimento, data e assinatura, e uma planilha apresentando a Consolidação das cotações, conforme modelos sugeridos no próprio Manual, nos anexos IV e V.

Quanto a solicitações de ajustes no Plano de Trabalho e/ou de Termos Aditivos, para os convênios que já estão em execução e serão aditivados em 2014, estamos estabelecendo um padrão e roteiro de procedimentos que deverá ser seguido previamente para qualquer solicitação de mudança de plano de trabalho, o qual será informado, discutido, aprimorado e oficiado aos convenentes no 7º Encontro com as CAISANS, em Brasília, nos dias 28 e 29/07/2014, conforme abaixo descrito:

- 1. Apresentação de uma clara explicitação das mudanças solicitadas, com as respectivas justificativas.*
- 2. No caso da necessidade de mudanças nos preços ou inclusão de novos itens, deverá ser apresentada pesquisa de preços fornecida por três estabelecimentos diferentes da localidade (documento ou cópia autenticada), contendo CNPJ e endereço do estabelecimento, data e assinatura.*
- 3. No caso de modificação de itens e/ou de quantidade dos itens e/ou de características dos itens, deverá ser explicitada a mudança com as devidas justificativas, contendo a motivação da mudança, impactos na metodologia proposta e vinculação com o objeto, explicitando os elementos que justifiquem a decisão de priorizar determinada etapa/meta do convênio em detrimento de outra etapa/meta anteriormente acordada.*
- 4. A área técnica fará uma análise das solicitações em até 7 dias úteis, após o recebimento, evitando qualquer pressão do convenente. Dependendo do caso, este prazo poderá ser prorrogado por mais 7 (sete) dias. Após a análise, a área técnica deverá apresentar um parecer com aprovação, negação ou, ainda, solicitando mais informações, caso seja necessário.*

No caso dos futuros editais e novos convênios, será incluído no Manual Orientador (item 12, pg. 10) sobre Ajustes do Plano de Trabalho e Termos Aditivos, onde serão



apresentados o mesmo padrão e roteiro de procedimentos acima informados, conforme modelo em anexo, referente a proposta de edital de 2014, que ainda está sob análise da CONJUR.

Análise do Controle Interno

A apresentação dos motivos que justificaram o aumento dos custos dos insumos “Facilitador” (R\$ 43.000,00) e “Impressão de material do PLANSA-CE” (R\$ 3.000,00) das etapas 2.1 e 3.3 do plano de trabalho ajustado e a demonstração das cotações de preços realizadas pelo conveniente (inseridas no SICONV) que embasam os valores solicitados para o ajuste do plano de trabalho representam as medidas adotadas pela SESAN para esclarecer a variação entre os valores inicialmente propostos e os posteriormente ajustados no plano de trabalho do convênio SICONV nº 774132 (STDS/CE).

No entanto, embora o caso em tela tenha sido pontualmente esclarecido, cabe ressaltar que a confirmação da Unidade quanto à regularidade dos novos custos unitários decorrentes da reformulação do plano de trabalho se deveu à diligência expedida por este órgão de controle interno para justificar o apontamento da questão, e não por mecanismo de controle próprio do gestor que pudesse detectar a discrepância entre as quantidades e os valores propostos no plano de trabalho inicial, demonstrando que a aprovação do ajuste do plano de trabalho pelo concedente não foi amparada em análise criteriosa o suficiente para ratificar a pertinência da variação dos custos dos insumos reajustados. Em consonância com o panorama exposto, registre-se que o pedido de ajuste do plano de trabalho, datado de 04.07.2013, o qual ocasionou em diversos remanejamentos entre quantitativos e valores pertinentes a insumos constantes do plano original, foi aprovado pelo Ministério no dia seguinte, 05.07.2013, ao pedido do órgão conveniente.

Por fim, é importante reiterar que o ato de ajuste de plano de trabalho impacta diretamente tanto na execução do convênio pelo conveniente quanto na supervisão e acompanhamento pelo concedente, sendo necessário que o órgão titular da gestão da política pública avalie a pertinência da proposta de reformulação de plano de trabalho, atentando especialmente para a confirmação da compatibilidade dos custos dos insumos com a realidade do mercado local, em observância ao princípio da economicidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos inerentes à etapa de concessão de reformulação do plano de trabalho, por meio de definição de critérios objetivos que auxiliem a decisão do gestor, a exemplo de condicionar a aprovação de ajuste pela apresentação dos seguintes esclarecimentos por parte do conveniente: a) fatos supervenientes a celebração de convênio que justifiquem a decisão de priorizar determinada etapa/meta do convênio em detrimento de outra etapa/meta; b) motivos que justifiquem o substancial aumento de custo de insumo previsto no plano de trabalho original; c) novas cotações de preços; e d) outras informações pertinentes ao contexto.



1.1.2.4 INFORMAÇÃO

Fragilidades no acompanhamento e gestão do Termo de Parceria nº 06/2010.

Fato

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) define o SISAN como sendo a realização de ação conjunta dos três níveis de governo e das organizações da sociedade civil na formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações de combate à fome e de promoção à Segurança Alimentar e Nutricional – SAN. O SISAN deve acompanhar, monitorar e avaliar a situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade.

Considerando a importância da implantação da política de segurança alimentar e nutricional, a necessidade de capacitar os conselheiros estaduais, municipais e distrital e de conhecer com maior precisão o estágio de implantação do SISAN nos estados, a SESAN decidiu buscar parceria especializada voltada para a formação de multiplicadores, que atuariam de forma descentralizada nas ações para implantação e controle do SISAN e dos programas e ações a ele relacionados.

Assim, a SESAN firmou, ainda no exercício de 2010, uma parceria com a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos - ABRANDH para o desenvolvimento do projeto intitulado “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis estaduais, municipais e distrital.”.

A parceria decorreu do Chamamento Público nº 01/2010, para o qual concorreram a ABRANDH e o Serviço Social de Aprendizagem Rural ao Adolescente Cravinhos (SP), o qual foi inabilitado. Firmou-se então o Termo de Parceria nº 06/2010 (SICONV 751082), que envolvia a transferência de R\$ 1.196.354,00, liberados em duas parcelas, e tinha vigência inicial de 31.12.2010 até 30.11.2011, sendo posteriormente prorrogada até 30.11.2012. A prorrogação da vigência do Termo decorreu do atraso na liberação dos recursos, provocado por pendência da OSCIP na apresentação da Declaração de Regularidade da OSCIP, emitida pelo MJ.

O Termo de Parceria tinha como objetivo principal a realização de capacitação para impulsionar a integração e adesão dos estados, Distrito Federal e municípios ao SISAN e analisar o estágio de implementação do SISAN nas três esferas de governo, com vistas à elaboração de subsídios para o planejamento das ações do MDS e a construção dos Pactos de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim, o Projeto previa a realização de cursos em EAD para capacitação de conselheiros estaduais, distrital e municipais de SAN; a elaboração dos conteúdos e material didático para o EAD; a realização de encontros presenciais estaduais e distrital visando reforçar os conteúdos dos cursos EAD e capacitar conselheiros e outros atores públicos e sociais para a adesão e implementação do SISAN; a realização de pesquisas para avaliar o grau de implementação do SISAN nas esferas estaduais, municipais e distrital; e o levantamento de subsídios para a elaboração do Pacto de Gestão para o Direito Humano à Alimentação.

De acordo com o Parecer Técnico nº 46/2010/CGSISAN/DESAN/SESAN, de



24.11.2010, a área técnica da SESAN analisou e aprovou a proposta encaminhada pela ABRANDH, referente ao Projeto a ser contratado.

A Consultoria Jurídica do MDS se posicionou quanto à contratação e, conforme constou do Parecer nº 1325/2010/CONJUR/MDS, de 16/12/2010, questionou a capacidade técnica operacional da ABRANDH, em razão da previsão, no Programa de Trabalho – Meta 1, de contratação de consultores, pessoa física, para executar atividades que, a rigor, o quadro técnico da OSCIP já dispõe de qualificação para elaborar os produtos, afóra que os valores estimados para a Meta são de alto custo.

Tais atividades, elaboração dos conteúdos dos módulos da capacitação em EAD dos conselheiros e o acompanhamento técnico dessa capacitação; revisor de conteúdo dos módulos; e redator do relatório final dos conteúdos da Meta 1, estão intrinsecamente relacionadas ao item 2 dos Objetivos Específicos do Anexo I do Edital de Chamamento Público, tido como atribuição específica da OSCIP, sendo vedada a possibilidade de subcontratação de terceiros.

Em resposta a esse questionamento da CJ, a entidade informa as atividades que serão desempenhadas pelo corpo diretivo da ABRANDH, a saber:

1. elaborar os conteúdos centrais previstos no projeto e todos os relatórios de atividades e outros previstos;
2. planejar todas as atividades previstas no plano de trabalho;
3. coordenar todas as atividades previstas no plano de trabalho;
4. supervisionar e aprovar todos os relatórios, pesquisas e materiais produzidos no âmbito do projeto; e
5. se responsabilizar por todo o processo de implementação do projeto e outras atividades correlatas que se fizerem necessárias.

Ademais, acrescenta na sua manifestação que *“as atividades previstas no objeto proposto, exigirão da entidade trabalho extraordinário o que onerará em demasia o atual quadro de pessoal, o que justifica a contratação de consultores e outros profissionais, os quais serão contratados especificamente em função deste projeto e que são profissionais **que extrapolem o quadro diretivo e de pessoal desta entidade.**”*.(Carta 17/2011 – Proc. 71000.124894/2010-51. fls 532/538). Grifo nosso.

Os serviços de pessoa física que a ABRANDH almejava contratar estavam assim especificados na documentação apresentada:

Pesquisador I – desenvolver conteúdos, executar o Curso EAD, os Encontros Regionais e consolidar os dados da pesquisa, elaborando ao final um relatório analítico sobre o estágio de implementação do SISAN.

Pesquisador II – desenvolver e executar o Curso EAD, os Encontros Regionais e Consolidar os dados.

Estatístico – Tabular e analisar os dados estatísticos dos relatórios que serão usados para a consolidação dos dados do curso e da pesquisa implementada durante a execução do objeto.

Consultor Revisor – Revisar os conteúdos do Curso EAD, profissional responsável pela revisão e roteirização dos conteúdos do Curso EAD.

Consultor Redator – Auxiliar nos trabalhos de análise qualitativa das informações obtidas na pesquisa de levantamento e também no desenvolvimento da capacitação dos conselheiros.

A despeito da argumentação da ABRANDH, observa-se que a entidade fez contratação



do seu próprio quadro diretivo, equipe técnica ou colaborador da entidade, por meio de termo de referências, utilizando o Regulamento de Compra da Entidade, o que vai de encontro a sua justificativa da necessidade de contratação de pessoas físicas em razão da complexidade do projeto, já mencionada anteriormente. Senão, vejamos:

- **Termo de Referência nº 04/2011** – Objeto: contratação de serviços de consultoria técnica especializada para desenvolver atividades técnicas previstas no Projeto “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis Estaduais, Distrital e Municipais”.

Curriculum selecionados: CPF ***.386.421-** - Pesquisador I (Consultora da ABRANDH); e CPF ***.863.711-** - Pesquisador II (Consultora da ABRANDH).

- **Termo de Referência nº 07/2011** – objeto: contratação de serviços técnicos de apoio ao desenvolvimento das atividades previstas no plano de trabalho do Projeto “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis Estaduais, Distrital e Municipais”, Pesquisador I e II e Consultor de Segurança Alimentar e Nutricional.

Curriculum selecionados: J.R. (Vice-Presidente da ABRANDH) – Pesquisador I; A.C. (Administradora da ABRANDH) – Pesquisador II

Todos os Termos de Referência lançados pela ABRANDH para a seleção dos profissionais, pessoa física, tinham como critérios de seleção: i) o envio do Curriculum Vitae, em caráter eliminatório, e ii) entrevista, em caráter classificatório.

Dessa forma, o que se constata é que a OSCIP apresentou argumentação de que necessitava de contratar pessoal para o desenvolvimento dos trabalhos afetos ao projeto, mas contratou pessoal que já mantinha algum tipo de vínculo com a Entidade. Não ficou caracterizado o acréscimo de pessoal que a OSCIP alegava em sua Carta nº 17/2011, já mencionada anteriormente.

Assim, houve pagamento por serviços prestados para pessoal integrante do corpo diretivo ou equipe técnica da OSCIP, sem que este tipo de despesa estivesse autorizado em cláusula específica do Termo de Parceria.

Observou-se, ainda, inconsistência na execução da contratação efetuada por meio do **Termo de Referência 07/2011**. O objeto a ser contratado se referia a prestação de serviços técnicos de apoio ao desenvolvimento das atividades previstas no Plano de Trabalho do projeto. Pretendeu-se contratar os profissionais para os perfis de Pesquisador I, Pesquisador II e Consultor em SAN. A profissional J.R., integrante dos quadros da OSCIP, ocupante do cargo de Vice-Presidente da entidade, foi selecionada para o cargo Pesquisador I. Assinou contrato em 30.12.2011 e em 30.04.2012 comunica a desistência do contrato, por motivos pessoais. Em 1º de setembro de 2012 assina novo contrato com a ABRANDH para a prestação de serviços para outro perfil – Consultor Revisor do conteúdo do Curso EAD, sendo a nova contratação amparada pelo mesmo Termo de Referência 07/2011, que selecionava outros perfis. Ademais, esse mesmo contrato aponta uma inconsistência, considerando que os serviços contratados de revisão dos conteúdos do curso EAD teoricamente teriam sido realizados após a realização do referido curso. O acesso ao curso foi disponibilizado para o público participante em 06.02.2012.(Doc. fls. 1349).

De acordo com o Relatório de Atividades apresentado pela OSCIP, (fls. 456/483), em



termos de recursos materiais, a entidade dispunha de uma sala em endereço comercial em Brasília/DF, uns poucos materiais patrimoniais, incluindo mesas, cadeiras, equipamentos eletro-eletrônicos (computadores, scanner, impressoras, notebook, máquina fotográfica, modem), estantes e armários.

Quanto à situação financeira da entidade, há uma preocupação externada pela OSCIP quanto ao futuro da entidade em razão da dificuldade de captação de novos recursos, considerando que no início de 2010, ainda não dispunha da confirmação de nenhum novo projeto efetivamente aprovado. Assim, finaliza sua argumentação entendendo que “o ano de 2010 será um ano decisivo para a definição da sustentabilidade técnico/financeira da entidade e a consequente continuidade das atividades da entidade.”.

Afora os pagamentos efetuados com a contratação de sua própria equipe técnica e corpo diretivo, a entidade fez juntar à prestação de contas despesas com a manutenção da entidade, tais como, conta de luz, telefone, internet, IPTU, aluguel de sala, dentre outras, cujo montante de despesas administrativas ultrapassa o montante indicado no programa de trabalho integrante do Termo de Parceria.

Conforme posicionamento do TCU (Acórdão nº 1386/2009 – Plenário), comentado pela CJ (Parecer nº 1325/2010/CONJUR/MDS), o objetivo do Estado, ao firmar termo de parceria, é o de formar um vínculo de cooperação com entidade qualificada como OSCIP, para o fomento e a execução das atividades de interesse público, discriminadas no art. 3º da Lei nº 9.790/99. Isso não significa que o estado está se propondo a custear o funcionamento da OSCIP, mas sim apoiar o desenvolvimento da atividade que aquela entidade privada já tinha condições de implementar junto à sociedade.

Neste sentido, o que se percebe é que a ABRANDH apresenta informações e curriculum de um corpo técnico capacitado para o desenvolvimento das atividades afetas ao objeto da parceria, contudo, faz contratação de pessoas físicas, que ao final se trata de consultores, pesquisadores ou administrativos de sua própria equipe, e demonstra uma estrutura de capacidade operacional reduzida para a execução do projeto, consoante consta de documentação apresentada pela entidade, sendo inclusive motivo de preocupação da OSCIP para manter essa estrutura física operacional ante a dificuldade de captação de recursos pela qual estaria vivenciando.

No que diz respeito ao acompanhamento *in loco* das fases de execução do Projeto, localizaram-se dois relatos de participação da área técnica da SESAN em Oficinas realizadas em Brasília e em Porto Alegre, embora a ABRANDH tenha enviado a agenda com o calendário das oficinas que seriam realizadas nos meses de mar/mai, convidando a equipe técnica da SESAN para acompanhar a realização dessas oficinas.

Embora tenha havido a compra de material duradouro, a exemplo da aquisição de um gravador de som, marca Sony, modelo Px 312, 2GB de memória interna, micro SD 8GB, preto, não previsto no detalhamento das metas especificadas no Programa de Trabalho do Termo de Parceria, também não há previsão quanto à destinação do bem ao final da avença. (Volume XV, fls. 2899). A ABRANDH informa no Anexo IV da Relação de Bens da Prestação de Contas final que não foi realizada aquisição de bens.

A prestação de contas final foi apresentada pela ABRANDH em 29.01.2013, por meio da Carta nº 04/2013, a qual foi analisada pela área técnica que aprovou e atestou a prestação do objeto contratado, conforme constou da Nota Técnica nº 008/2013.



A área financeira também analisou e contestou diversos gastos e saques da conta bancária, tendo encaminhado à OSCIP a Nota Técnica nº 030/2014, solicitando a manifestação da entidade e apresentação de documentação complementar, além da solicitação de devolução de gastos impugnados.

Esta equipe de auditoria analisou os gastos executados **no mês de maio/2012** e constatou despesas que, em princípio, não se relacionam com o objeto do Termo de Parceria, conforme detalhamento das despesas – Anexo I do Programa de Trabalho – fls. 93/101 Volume I, aprovado pela Área Técnica, consoante consta do Parecer Técnico nº 46/2010/CGSISAN/DESAN/SESAN e outras inconsistências, a saber:

- a) Pagamento mensal de energia elétrica para o endereço CLN 215 bloco D aptº. 115, da sede da ABRANDH. O Anexo I do PT aprovado prevê a contratação de aluguel de uma sala, e existe menção a um contrato dentro da vigência do TP no endereço CLN 215 bloco D aptº. 159.
- b) Pagamento mensal de condomínio para o endereço da sede da OSCIP.
- c) Pagamento mensal de aluguel para o endereço da sede da OSCIP.
- d) Pagamento de tributos – Receita Federal – código 2172, com multas e correção.
- e) Pagamentos mensais de Honorários Contábeis.
- f) Pagamento de IPTU para o endereço da sede da OSCIP.
- g) Pagamento de Vale Transporte e Vale alimentação em quantidade mensal de 30
- h) Pagamento de mensalidade seguro, no total de 8 parcelas, sem comprovante e sem respaldo. Valor total – R\$ 67,12.
- i) Pagamentos relativos a diárias e hospedagens sem discriminação dos hóspedes ou períodos de hospedagem e demais gastos. (exemplo doc. acostados às fls 3574, 3584, 3586,3592, 3593, 3595, 3620).
- j) Pagamento de despesas com almoço sem discriminação dos beneficiários (doc. fls. 3585).
- k) Pagamento de bolsa-estágio não previsto no Programa de Trabalho. (fls. 3588, 3589).
- l) Pagamento de diárias a pessoa física contratada, com depósitos em conta corrente, sendo que não há previsão de pagamentos dessa espécie no detalhamento do Programa de Trabalho. (Contratados/participantes das oficinas com depósitos em conta-corrente – M.M.L.; J.M.G.; A.M.T.; V.B.O.; N.C.R.; E.R.; A.M.C.C.C.; M.J.S.; B.G.; E.E.T.; R.N.S.; I.P.C.C.).
- m) Recolhimento de INSS sem discriminação dos beneficiários contratados (doc. Fls 3596).
- n) Recolhimento de tributos SRF – código de receita 0588, sem discriminação a que se refere (doc. Fls. 3597).
- o) Pagamento de passagens aéreas em favor de Mactur Brasília Ltda no valor de R\$ 36.669,06, de acordo com o extrato bancário de maio/2012, sendo que, conforme anotações nas listagens de passageiros/passagens, alguns bilhetes foram cancelados. Não há comprovação de devolução dos valores referentes aos bilhetes cancelados. Total correspondente aos cancelamentos – R\$ 5.441,20.

As questões acima identificadas foram apresentadas à SESAN por meio da Nota de Auditoria nº 201406457/002, para subsidiariamente à Nota Técnica nº 030/2014 emitida pela área financeira da UJ, ser repassada à ABRANDH, visando obter justificativas ou recolhimento de recursos aplicados indevidamente, se for o caso.

Registra-se que os recursos da Parceria foram liberados em duas etapas, sendo a



primeira de R\$ 750.000,00 e a segunda parcela de R\$ 446.354,00. Para a liberação da 2ª parcela, a área técnica fez análise da prestação de contas parcial encaminhada pela OSCIP, tendo sido emitido a Nota Técnica nº 24/2012 – CGSISAN/SE-CAISAN/SESAS/MDS, de 21.05.2012. Nesta prestação de contas parcial, a ABRANDH fez juntar toda a documentação de execução físico-financeira realizada até então, a qual, *no entender desta equipe de auditoria, já permitia a intervenção da área técnica da SESAN para corrigir distorções na execução financeira dos recursos disponibilizados à OSCIP, a exemplo da contratação de integrantes da sua equipe técnica sem previsão no Projeto apresentado.*(grifo nosso)

Ademais, a SESAN designou os servidores O.R. e V.C.L. como gestor e substituto, respectivamente, do termo de parceria, os quais, no desenvolvimento de suas atribuições, poderiam avaliar os gastos já efetuados pela OSCIP e sua convergência com o programa de trabalho aprovado e as cláusulas pactuadas.

Sobre a situação acima destacada, a SESAN apresentou, por meio do Ofício nº 656/2014-GABI9N/SESAN/MDS, de 13.06.2014, a seguinte argumentação:

2. *Em complementação aos esclarecimentos enviados, informo que, especificamente no que se refere à Nota Técnica que amparou a liberação da segunda parcela dos recursos previstos para execução do Termo de Parceria, constatou-se que a área técnica, ao referir-se à análise financeira na Nota, está tratando tão somente da movimentação bancária, não detalhando os aspectos necessários para análise da execução financeira. A autorização para pagamento dessa segunda parcela se deu com base na boa execução física do Termo de Parceria, na constatação de que a movimentação bancária dos recursos estava de acordo com o informado nos Relatórios e Prestações de Contas, bem como no constatado por meio do acompanhamento e fiscalização realizados. De acordo com os documentos apresentados no processo, as contratações de consultorias pessoas físicas informadas até aquele momento não destacavam especificamente a contratação de pessoas do quadro da instituição, conforme constatou-se na análise financeira do Termo de Parceria, a partir da Prestação de Contas final enviada pela entidade.*

3. *De qualquer forma, além dos encaminhamentos de rotina sobre esse Processo, conforme informado em ofício anterior (639/2014) esta Secretaria está comprometida com o aperfeiçoamento de seus procedimentos de análises de prestação de contas e, no Grupo de Trabalho incumbido de discutir e propor normas específicas para a execução de convênios (formalização, acompanhamento, SICONS, fiscalização, etc.), há uma equipe especialmente destacada que está finalizando a elaboração dos normativos que detalham a circunscrição da atividade referente à análise de prestações de contas física e financeira, de maneira a evitar equívocos como o que pode ter transparecido.”*

Em Carta s/n, datada 09.05.2014, a ex-Presidente da ABRANDH informa que a entidade encerrou suas atividades e requer um prazo maior para coletar documentos e informações requisitadas pela área financeira, objeto da Nota Técnica nº 030/2014.

Por meio do Ofício nº 639/2014, de 09 de junho de 2014, a SESAN informa que, com base nos levantamentos de gastos indevidos apontados na Nota de Auditoria nº 201406457/002, e na complementação de análise efetuada pela área financeira da UJ, encaminhou à ABRANDH o Ofício Complementar nº 626/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 05.06.2014, juntamente com a Nota Técnica Complementar nº 058/2014-CAPC/CGEOF/SESAN/MDS, concedendo 45 dias para manifestação daquela OSCIP.

Do exposto, entende-se que a SESAN, embora tenha incorrido em falha no acompanhamento da execução financeira dos gastos executados pela ABRANDH no decorrer da vigência do Termo de Parceria, por ocasião da análise da prestação de



contas parcial e atuação do gestor do TP, tem tomado atitudes proativas no sentido de diligenciar o ente parceiro, para a apresentação de justificativas ou devolução dos recursos, sob pena de instauração da competente tomada de contas especial.

As medidas implementadas e demais fatos novos que se apresentem à prestação de contas do Termo de Parceria nº 06/2010, bem como a aprovação final do mesmo serão acompanhados por esta CGU.

1.2 AQUISICAO DE ALIMENTOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR

1.2.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos - SISPAA.

Fato

O Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos ou SISPAA é o sistema de informação responsável por gerir as informações cadastrais e operacionais de execução da modalidade Compra com Doação Simultânea – PAA-CDS do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (Ação Governamental 2798), que, atualmente, é operacionalizado por meio do instrumento formal de “Termo de Adesão”, instituído em substituição ao instrumento de “convênio” por meio do Decreto nº 7.775/2012, de 04 de julho de 2012, que publicou o novo marco legal do PAA (Art. 29).

Dentro do SISPAA, consta o registro de uma “Proposta” e um “Plano Operacional” para cada “Termo de Adesão” firmado com cada Estado e Município que aderiu ao PAA-CDS, sendo um termo firmado individualmente por parceiro. Muito embora a “Proposta” e o “Plano Operacional” sejam pactuados entre os parceiros e o MDS por meio da tramitação de documentos físicos (a partir do qual é pactuado um montante financeiro a ser disponibilizado a cada parceiro), a inserção destes documentos no Sistema é obrigatória, de maneira a viabilizar a operacionalização do PAA-CDS, no decorrer da vigência do termo de adesão, uma vez que todas as etapas de execução são operacionalizadas, de maneira *online*, por meio do SISPAA.

Dentre as principais funcionalidades, podem ser citadas:

- cadastro dos agricultores familiares a serem beneficiados (com DAP);
- cadastro das entidades a serem beneficiadas e dos produtos a serem doados a cada uma dessas entidades;
- cadastro da metodologia a ser utilizada pelos conselhos para controle social de cada instrumento de termo de adesão;
- cadastro dos produtos e seus preços unitários (apurado com base nas resoluções do Grupo Gestor do PAA – GGPA);
- inserção da Proposta e do Plano Operacional;
- controle de estoque a partir do registro das aquisições (dos agricultores, beneficiários fornecedores) e das doações (das entidades, beneficiárias consumidores) de produtos;
- emissão de termo de recebimento e aceitabilidade para cada aquisição de produto;



- inserção dos dados da nota fiscal relativa a cada aquisição de produto (número, data de emissão, valor total, etc.);
- emissão do termo de doação;
- relatórios e consultas gerais, trazendo informações gerenciais tanto para os parceiros do MDS quanto para o próprio Gestor Federal.

Com o objetivo de avaliar os controles internos informatizados no acompanhamento dos resultados quantitativo e qualitativo do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, cuja responsabilidade, dentro da Secretaria, fica a cargo do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar - DECOM, que tem o SISPAAs como principal ferramenta de acompanhamento do objeto e de subsídio à análise da prestação de contas física das transferências voluntárias firmadas, a equipe de auditoria buscou responder às seguintes questões:

1. *O Ambiente de controle em torno do uso do SISPAAs pode ser considerado adequado (Ex: definição de papéis e responsabilidade, normas externas, portarias internas, manuais, etc.)?*
2. *O Ambiente tecnológico que mantém e dá suporte ao SISPAAs pode ser considerado adequado, sob o ponto de vista do usuário?*
3. *O sistema possui controles adequados (controle de acesso, checagem/formatação dos dados de entrada, segregação de função, etc.)?*
4. *Os dados manuseados e as funcionalidades presentes no sistema podem ser considerados suficientes para a gestão do PAA (Compra com Doação simultânea)?*
5. *Os dados cadastrados no SISPAAs (agricultores familiares, entidades beneficiadas, produtos adquiridos e doados, etc.) são confiáveis?*

No âmbito da Auditoria Anual de Contas de 2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201406457/004, de 23/04/2014, por meio do Ofício nº 476/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 12/05/2014, a Unidade encaminhou cópia do Memorando nº 078/2014-DECOM/SESAN, de 08/05/2014, contendo respostas, justificativas e esclarecimentos acerca de vários questionamentos prévios realizados dentro do escopo das questões de auditoria.

Após a análise das respostas, que foram eventualmente confirmadas por meio de testes diversos, foi possível emitir uma opinião, com razoável segurança, acerca das questões de auditoria inicialmente levantadas. A seguir, consta o relato dos fatos evidenciados, a análise do controle interno sobre as conclusões e providências trazidas pelo Ministério, bem como a resposta a cada uma das questões de auditoria que constam do escopo.

1. *O Ambiente de controle em torno do uso do SISPAAs pode ser considerado adequado (Ex: definição de papéis e responsabilidade, normas externas, portarias internas, manuais, etc.)?*

De acordo com a Unidade, ainda não há uma portaria ministerial (ou outra norma interna) disciplinando o uso do Sistema pelos usuários internos e externos ao MDS,



muito embora ele esteja previsto nos seguintes instrumentos: Decreto nº 7.775/2012, de 04 de julho de 2012 (Art. 50) e a *Portaria MDS Nº 14, de 13 de março de 2014*, que dispõe sobre o fluxo, atribuições e procedimentos administrativos para operação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, na Modalidade Compra com Doação Simultânea, realizado por meio de Termo de Adesão.

Além disso, há o “Manual Operativo do Programa” (que é disponibilizado no link (<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>) que, junto com as diversas capacitações presenciais realizadas junto aos parceiros (Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, capacitações estas que não foram confirmadas) e com tutoriais específicos, serve de orientação na utilização do sistema.

Como ferramenta de gestão interna, a Unidade ressalta que o sistema é o instrumento utilizado no acompanhamento da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do PAA. A Unidade informa que as bases de dados do Sistema podem ser acessadas a qualquer tempo indicando, por exemplo, qual agricultor está vinculado nas propostas, os estágios de execução da Política Pública no município, as entregas dos alimentos, as notas fiscais, etc. Existem diversas informações no Sistema são usadas para monitorar e acompanhar o Programa, de maneira que o SISPAA é a fonte de dados de muitos dos indicadores utilizados pelo Departamento, tais como número de famílias beneficiadas, toneladas de alimentos, etc.

Considerando que o novo marco legal em torno da modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA foi aprovada recentemente (que implantou o instrumento de transferência denominado ‘termo de adesão’ e aboliu o uso de convênios para esse fim), a equipe de auditoria ainda não teve oportunidade de analisar a íntegra das minutas dos termos de adesão firmados com as Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, de maneira a aferir as cláusulas dispostas em torno do uso do SISPAA, principalmente, em torno da obrigatoriedade de seu uso.

Entretanto, faz-se necessário informar que toda a ‘operacionalização’ da Política Pública ocorre dentro do SISPAA, incluindo o controle de estoque dos alimentos adquiridos (dos agricultores) e doados (às entidades beneficiadas), o registro dos termos de entrega e das notas fiscais, o registro dos termos de doação, e, principalmente, o pagamento dos agricultores familiares, cujo montante (respeitando os limites financeiros dispostos nas resoluções do GGPA), é calculado com base nas aquisições registradas no Sistema. Dessa forma, diferentemente do SIGCisternas, que é um sistema de acompanhamento, não há como o parceiro do MDS executar a Política Pública sem o uso do SISPAA.

A Unidade informou ainda que não há designação formal de um “gestor do sistema”, ou seja, de um servidor do Ministério com a responsabilidade de concentrar todas as demandas em torno do SISPAA. Contudo, a equipe de auditoria apurou que o papel de gestor de sistema é atribuído informalmente a um único servidor dentro do Departamento, que concentra em si todas as demandas de usuários e/ou técnicos em torno do Sistema. Em que pese esta ressalva, a percepção da equipe de auditoria é de que o ambiente de controle em torno do SISPAA pode ser considerado adequado.

2. *O Ambiente tecnológico que mantém e dá suporte ao SISPAA pode ser considerado adequado, sob o ponto de vista do usuário?*



Segundo a SESAN, o SISPAA foi desenvolvido na plataforma Java e encontra-se hospedado em servidores de aplicação JEE X86 rodando JBOSS sobre CentOS, sendo que o banco de dados é o DB2. Em termos de hardware, o sistema roda em Mainframe Z10 sobre SuSE/zVM, que se encontra fisicamente nas instalações do SERPRO.

Em termos de software, o sistema é mantido, principalmente, por uma fábrica de software contratada pelo próprio MDS, sendo que a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI faz o acompanhamento da manutenção do sistema. De acordo com a Unidade, as manutenções solicitadas pela área finalística à DTI, que é a gestora do contrato de fábrica de software do MDS, nem sempre ocorrem em tempo hábil, mas afirma também que os prazos de atendimento acordados são sempre respeitados.

Ressalta ainda que a DTI mantém disponível um ‘ambiente de homologação’ para testes das alterações realizadas, antes da nova versão do Sistema entrar em produção, o que é uma boa prática de TI que merece ser apontada.

Quanto à segurança da informação, com relação à periodicidade da realização dos *backups*, a Unidade esclareceu que cópias de segurança dos dados são realizadas às segundas e quintas, a partir das 24h (automatizadas), de maneira que os arquivos de backup são armazenados em um *storage* do SERPRO dedicado a este fim. A equipe de auditoria não realizou testes no sentido de verificar se as rotinas de backup são adequadas e realmente ocorrem com a frequência informada.

Quanto ao risco de indisponibilidade do sistema, a Unidade afirma que o grau de maturidade atual do ambiente tecnológico do Ministério ainda não permite a utilização do SISPAA sem incidentes por mais de 30 (trinta) dias: em decorrência de problemas de infraestrutura de banco de dados o SISPAA fica indisponível ou com desempenho limitado pelo menos uma vez por mês, durante a semana de processamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, dado que o volume de dados processados acaba por impactar na disponibilidade dos demais serviços do MDS. Neste sentido, cita-se que, com alguma frequência, os parceiros comunicam ao MDS, via *CallCenter* ou telefonando diretamente ao Departamento (DECOM/SESAN) de que o sistema contém erros ou encontra-se indisponível temporariamente para uso.

A partir de elementos colhidos pela equipe de auditoria, a percepção é de que o Sistema ainda se encontra nos estágios iniciais de seu ciclo de vida, sendo necessário tempo para que o mesmo adquira a maturidade e estabilidade necessárias ao suporte adequado à execução de uma Política Pública, haja vista o fato de que toda a operacionalização do PAA - modalidade Compra com Doação Simultânea - é realizada dentro deste ambiente.

3. O sistema possui controles adequados (controle de acesso, checagem/formatação dos dados de entrada, segregação de função, etc.)?

O controle de acesso e a segregação de funcionalidades (perfis de acesso) são realizados pelo Sistema de Autenticação e Autorização (SAA) do MDS. A checagem e a formatação dos dados de entrada são realizadas pelo próprio SISPAA, ou seja, de acordo com o gestor, máscaras de entrada de dados são utilizadas nas telas de cadastro do sistema.

Considerando que o perfil da equipe de auditoria para acesso ao Sistema é limitado às consultas, não foi possível verificar as máscaras de entrada e os controles de checagem



de dados de entrada em cada um dos formulários de cadastro (agricultores familiares, entidades beneficiadas, produtos, etc.).

Entretanto, sabe-se que um dos diferenciais do SISPA (termo de adesão), em relação à sistemática anterior (convênio), é a verificação *on line* da validade da DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF) do agricultor familiar a ser beneficiado, cujo cadastro é realizado no momento do lançamento no Sistema do “Plano Operacional” elaborado com base na proposta encaminhada pelo Governo do Estado ou Prefeitura Municipal.

Ocorre, todavia, que a base de dados de DAP é disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA a cada 4 ou 5 meses, de maneira que as DAP porventura cadastradas nesse período acabam por ficar *invisíveis* ao Sistema. Além disso, não há um acordo formal (Ex: termo de cooperação) entre o MDS e o MDA para disponibilização dessa base de dados, o que fragiliza a permanência deste controle no Sistema nos próximos ciclos de gestão.

O principal controle operacional realizado pelo SISPA está na automação do pagamento dos agricultores: a cada aquisição de produto, é emitido um “Termo de recebimento e aceitabilidade” contendo os produtos que estão sendo entregues pelo agricultor (beneficiário fornecedor), que é assinado pelo próprio agricultor e pelo técnico responsável pelo recebimento destes produtos. Após a emissão do Termo, o responsável deve inserir os dados da “Nota Fiscal” emitida em nome do agricultor, o que permitirá que o pagamento ao agricultor seja liberado.

Já o pagamento ao agricultor é realizado pelo MDS, que monta uma “Folha de Pagamento” contendo a relação dos agricultores que serão pagos, para os quais constam, dentro do período, registros de aquisições confirmadas a partir do lançamento dos respectivos “Termo de recebimento e aceitabilidade” e “Nota Fiscal”. A folha é homologada pelo chefe do responsável (no MDS) e é encaminhada, via mensagem eletrônica, ao Agente Operador (Banco do Brasil), que deposita o valor correspondente na conta-corrente individual de cada agricultor.

Frise-se que a instituição financeira é quem fornece um cartão individual a cada agricultor para acesso às suas contas-correntes do PAA (conta benefício), o que confere, em tese, maior segurança ao processo de pagamento, uma vez que somente o agricultor tem acesso à sua conta e pode sacar os recursos que foram transferidos por meio do PAA. Segundo a Unidade, o Banco do Brasil encaminha ao MDS um arquivo de retorno que alimenta o SISPA com os cartões que foram gerados, conforme cadastramento realizado pelo MDS dentro do Sistema.

Outro controle realizado pelo Sistema é o controle de estoque dos produtos que são adquiridos dos agricultores familiares: o Sistema registra a entrada dos itens (quantidade) adquiridos (operação de ‘aquisição’) e a saída no momento da doação à entidade (operação de ‘doação’). Isto elimina o risco da não implementação deste controle, por parte do Governo Estadual ou Prefeitura Municipal, tal qual ocorria na sistemática anterior (convênio).

Graças ao controle de estoque, uma entidade não poderá receber um produto caso o “Saldo a Receber” seja igual zero, assim como uma dada entidade também não poderá receber um produto caso a “Quantidade a ser Doadas” seja superior ao saldo da coluna “Quantidade Estocada” na central de recebimento e distribuição de produtos, cujo responsável pela gestão é o Governo Estadual ou Prefeitura Municipal.



A DECOM/SESAN também esclareceu que, de maneira secundária, e de forma amostral, é feita a conferência do CNPJ das entidades beneficiadas no Sítio da Receita Federal, antes da aprovação de cada proposta inserida no SISPAA.

A partir de entrevistas com os Gestores Federais, verificou-se que há segregação de função durante o processo de pagamento, uma vez que a “Folha de Pagamento” é preparada por servidor responsável e é homologada pela sua chefia imediata. Tais informações, entretanto, não foram confirmadas por meio de testes de auditoria. Ainda com base nas entrevistas, foi colhida a informação de que o Sistema detém um *log* completo de suas operações, cujo histórico é acessível a qualquer tempo.

Nos próximos trabalhos de auditoria, estão previstos procedimentos de teste dos cadastros e dos principais processamentos realizados pelo Sistema por meio da disponibilização pelo MDS de senhas de acesso ao ambiente de homologação. Também serão verificados, em momento oportuno, que tipo de controle foram implementados pela instituição financeira Banco do Brasil no que se refere à abertura das contas correntes dos agricultores e quanto ao fornecimento dos cartões de pagamento.

4. *Os dados manuseados e as funcionalidades presentes no sistema podem ser considerados suficientes para a gestão do PAA (Compra com Doação simultânea)?*

De acordo com a Unidade, as funcionalidades presentes no SISPAA são suficientes para a gestão do PAA-CDS, em virtude do fato de que todos os registros são executados *online* e de existe um encadeamento de ações, de maneira que uma dada ação é pré-requisito para outra, ainda dentro do Sistema. Não descarta o MDS o fato de que novas funcionalidades possam surgir no decorrer do ciclo de vida do SISPAA, uma vez que ele retrata o atual marco legal.

5. *Os dados cadastrados no SISPAA (agricultores familiares, entidades beneficiadas, produtos adquiridos e doados, etc.) são confiáveis?*

Não é possível afirmar, ainda, se os dados cadastrados e as transações de aquisição e de doação inseridas no SISPAA são verídicas, fidedignas e confiáveis, uma vez que ainda não foram realizadas ações de controles de fiscalização e/ou de auditoria com tal escopo.

Em resposta a esta questão de auditoria e em subsídio à resposta da questão anterior, pode-se afirmar que o SISPAA traz informações suficientes para subsidiar a realização de fiscalizações com esse objetivo, tais como: número da DAP e CPF do agricultor, CNPJ das entidades beneficiadas, número da nota fiscal emitida, termo de doação, número do cartão do agricultor, agência bancária onde foi aberta a conta individual de cada agricultor, registro das entradas e saídas de produtos, etc.

Registre-se ainda o fato de que o SISPAA serve apenas à modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA e que o Sistema não gerencia informações sobre os beneficiários assistidos pelas entidades beneficiadas cadastradas.

1.2.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.2.2.1 INFORMAÇÃO



Análise frágil das prestações de contas de convênios firmados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos.

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 tempestividade na análise da prestação de contas e testes de verificação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários produtores dos termos celebrados.

Da análise aos documentos acostados aos respectivos processos de prestação de contas, têm-se:

- Proc. nº 71000.008392/2007-88 - SIAFI 597166 – Objeto: Apoio financeiro para a implantação do PAA – Compra Direta Local da Agricultura Familiar – Conveniente: Prefeitura Municipal de Irecê/BA.

Verificou-se intempestividade na análise da prestação de contas apresentada pela Prefeitura Municipal de Irecê/BA, tendo em vista que o conveniente encaminhou a prestação de contas final ao MDS em 27.08.2009, conforme Of. nº 280/2009, da Secretaria de Administração e Fazenda da Municipalidade e somente em 12.04.2012 (quase três anos após a remessa da prestação de contas) foi enviado o Of. nº 06-2012/CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, pela área técnica com solicitação de documentação complementar à Prestação de Contas. Em 27.06.2012 foi encaminhada uma complementação de documentos, conforme Of. nº 115/2012.

A Prefeitura de Irecê/BA apresentou Relatórios Trimestrais, referentes ao período de execução de jan a dez/2008, (doc. s/nº, datado de 31/08/2009), os quais foram submetidos à área técnica que analisou e elaborou o Parecer Técnico nº 117/2009/CGASD/DPSD/SESAN/MDS, de 28/09/2009. A documentação encaminhada estava composta de listagens nominais de produtores e entidades beneficiadas com a distribuição dos alimentos, com os respectivos tipos de produtos agrícolas e quantidades entregues, além das DAP dos agricultores fornecedores dos alimentos. Na prestação de contas final é possível observar listagens com nomes de crianças assistidas e nome dos responsáveis.

Os agricultores fornecedores dos alimentos foram cadastrados por meio de chamamento público, tendo concordado com os preços estabelecidos pela Prefeitura para pagamento dos produtos oferecidos. O preço dos produtos agrícolas foi definido pelos preços praticados no mercado varejista local aplicando-se desconto. Não há informação de percentual de desconto. A Prefeitura apresentou três cotações de preços para 30 produtos, colhidas no mercado local, e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional atesta a compatibilidade.

Quanto à escolha das entidades sócio-assistenciais responsáveis pela distribuição de alimentos para a população carente não foram localizados documentos que informassem o procedimento adotado pela Prefeitura para a escolha dessas entidades.

Da análise do conteúdo do Parecer Técnico não é possível afirmar em que profundidade os exames da área técnica da SESAN foram realizados. Não é possível afirmar que houve testes de verificação de validade das DAP, por exemplo.



- **Proc. nº 71000.057790-2009-90 – SICONV 703935** – Objeto: Apoio ao desenvolvimento das ações de continuidade do Programa de Incentivo à Produção e ao consumo de Leite do Governo Federal no Estado de Pernambuco.

Não é possível assegurar que testes de verificação de critérios de elegibilidade dos beneficiários produtores foram executados pela área técnica, relacionados à verificação das validades das DAP informadas. Os pareceres técnicos de análise das prestações de contas parciais apresentadas abordam apenas a avaliação do atingimento das metas físicas e financeiras, e não mencionam exames porventura realizados nos dados referentes aos beneficiários produtores, beneficiários consumidores e entidades selecionadas. Não se pode afirmar que houve um cruzamento de informações entre as listagens encaminhadas, tanto no que diz respeito aos produtores quanto aos beneficiários finais, com os documentos (DAP válidas) e sistema (Cadúnico). A aprovação das prestações de contas mensais se baseia nos documentos - listagens nominais de beneficiários produtores e listagens nominais de beneficiários consumidores, não constando documentos que comprovem a entrega dos quantitativos de leite fornecidos nem de recebimento diário do leite nos centros de distribuição para as famílias beneficiárias, o que torna o processo de aprovação frágil, dependente de fiscalização *in loco*.

A partir do 8º TA (assinado em 28.02.2013) foram incluídas na cláusula quarta alterações na cláusula segunda do convênio 008/2009 – Dos Deveres e Das Obrigações do conveniente. O conveniente deveria apresentar no Relatório de Acompanhamento Mensal informações acerca das dificuldades encontradas e soluções adotadas na implementação do PAA – Leite no Estado; dos avanços obtidos; apresentar em meio magnético a relação dos beneficiários produtores e outra relação dos beneficiários consumidores com dados pessoais, nome da mãe; CPF e NIS, pontos de distribuição e entidade responsável pela entrega do leite.

A prestação de contas final do convênio nº 08/2009 foi inserida no SICONV em janeiro/2014, conforme mencionado no Memorando nº 07/2014 – CGSIA/DECOM/SESAN/MDS, 29/01/2014.

No caso desse convênio houve apenas uma fiscalização realizada pela equipe da SESAN, juntamente com Assessoria Especial de Controle Interno no mês de agosto/2013, próximo ao encerramento do prazo de vigência do convênio, ocasião em que foram constatadas diversas irregularidades, conforme consta do Documento Interno de Subsídio para o Aperfeiçoamento dos Processos de Gestão nº 14-AECI/2013, dentre as quais se destacam:

- contratação de entidade privada para a execução do objeto do convênio;
- movimentação de recursos e pagamento de fornecedores de forma não prevista no termo de convênio;
- pagamento do leite aos produtores em valores inferiores aos pactuados em Resolução e apropriação da diferença;
- pagamentos a produtores fornecedores não inseridos no PRONAF;
- pagamento a produtores fornecedores em desacordo com o critério referente ao limite de produção diária de leite, estabelecido na Resolução nº 37/2009 do Grupo Gestor do PAA;
- atrasos no pagamento aos fornecedores produtores em até 60 dias;



- parcerias com entidades não-governamentais para instalação de pontos de distribuição não previstas na Resolução nº 37/2009 do Grupo gestor do Programa; e
- cobrança de taxas dos beneficiários consumidores pelas entidades nos pontos de distribuição do leite.

A SESAN questionou o conveniente acerca das situações identificadas, que apresentou justificativas e explicações, contudo, ainda não foram apreciadas pela sua área técnica.

Proc. nº 71000.059431/2009-77 – SICONV 704004 - Objeto: Apoio ao desenvolvimento das ações de continuidade do Programa de Incentivo à Produção e ao consumo de Leite do Governo Federal no Estado do Maranhão.

Verificou-se que a análise da prestação de contas parcial (do saldo remanescente da 7ª parcela de recursos – 51,24% e de parte da 8ª parcela – 59,53%) foi *tempestiva*, considerando que a documentação foi encaminhada uma parte em 18/10/2012 e outra em 04/12/2012 (final de 2012) e que a análise técnica (Parecer técnico nº 04/2013-CGILE/DECOM/SESAN/MDS, de 20/05/2013 - fls. 1447 a 1456) foi concluída em maio/2013 e a financeira em julho/2013 (*lapso temporal de apenas 6 meses*).

A análise técnica se restringiu aos resultados alcançados com a execução física (metas verificadas: aquisição e distribuição de leite bovino pasteurizado; famílias beneficiadas/dia; municípios assistidos – a Nota Técnica traz diversos quadros demonstrando a evolução dessas metas nos período de 01/03 a 31/10/2012) *e atingimento dos objetivos do convênio* (limite semestral e pagamento aos produtores - R\$ 4.000,00/UF/DAP; análise do preço do litro de leite). Em adição, o Parecer técnico também traz a informação de que o SICONV, naquela data, não se adequa ao volume de registros de pagamentos que envolvem o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, tais como o registro do INSS individual recolhido dos agricultores relativo a cada pagamento realizado. Não há elementos descritivos nos pareceres técnico ou financeiro que demonstrem a realização de uma checagem da categoria e/ou validade das DAP dos produtores de leite.

Quanto à qualidade da documentação encaminhada pelo conveniente, vale mencionar a ausência, em meio físico e em mídia digital (CD, DVD, etc.), de relação pormenorizada das famílias beneficiadas/dia (“beneficiários consumidores”) ou do caderno de entregas do leite, informação esta que deve constar nos controles dos Postos de Distribuição do Leite. A ausência desta informação prejudica a aferição do alcance de um dos objetivos do PAA relativo ao atendimento ao segmento da população em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Em que pesem as fragilidades apontadas, a equipe de auditoria entende que os demais documentos encaminhados (relatório de cumprimento do objeto, relatório de demonstração de receitas e despesas, extrato da conta corrente e da aplicação, relação de pagamentos, etc.) permitem o estabelecimento denexo causal entre as receitas auferidas (repasse do MDS e contrapartida do Estado) e as despesas incorridas e os pagamentos realizados, de maneira a atestar a boa e regular aplicação dos recursos.

Todavia, percebe-se que a aprovação da prestação de contas parcial se deu com base nas informações constantes dos relatórios encaminhados, uma vez que não há outros mecanismos, além das fiscalizações, que permitam aferir a fidedignidade, veracidade e autenticidade das informações prestadas pelo conveniente.



Como ponto positivo, aponta-se a obrigatoriedade do encaminhamento pelo conveniente de relatórios mensais de execução física e financeira do objeto, conforme dispõe a Resolução nº 37/2009 do Grupo Gestor do PAA – GGPAA, que exige que as liberações das parcelas subsequentes sejam condicionadas à comprovação da execução mínima de 50% da parcela anterior.

Entretanto, percebe-se nas tratativas entre a área técnica (Coordenação Geral de Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite - CGILE/DECOM) e a AECI/MDS (Nota Técnica nº 43/2013-CGILE/DECOM/SESAN/MDS, de 28/08/2013 - fls. 896 a 898, emitida em resposta ao Despacho AECI nº 0030/2013-AECI/MDS, de 28/02/2013 - fls. 855 a 857), de que esses relatórios mensais de acompanhamento não eram analisados e avaliados até 2013, ou seja, não havia parecer dando o aprovo de cada relatório encaminhado pelo conveniente, o que transparece certa fragilidade com o que o PAA-Leite era acompanhado em exercícios anteriores (em que pese esse aprovo ser obrigatório conforme cláusulas 2.2.15 e 2.1.7 do Termo de Convênio - fls. 132/145).

Há que se mencionar a celebração do 8º Termo Aditivo em 28/02/2013, que teve como objeto a ampliação de metas, a prorrogação da vigência do instrumento e, principalmente, a *alteração do item 2.2 da Cláusula Segunda do Termo de convênio*, passando a exigir do conveniente o encaminhamento, em meio eletrônico, da relação dos “beneficiários consumidores” que receberam leite por meio do Programa (fls. 860 a 862), o que é um aprimoramento que merece destaque.

Não há evidência nos autos de que o objeto do convênio do Leite no Estado do Maranhão tenha sido fiscalizado no exercício de 2013. Consta informação sobre o ‘Plano de Fiscalização’ que deve ser posto em prática pelo próprio Governo Estadual que tem como objetivo aferir aspectos qualitativos do Programa, inclusive do leite fornecido, porém, não há registro nos autos de que os relatórios de fiscalização produzidos pelo Governo do Estado do Maranhão tenham sido verificados pela SESAN e considerados nos critérios de análise da prestação de contas parcial.

É notório que os controles de acompanhamento foram aperfeiçoados no exercício de 2013, conforme recomendado pela CGU em relatórios anteriores, contudo, há o risco de que o esforço tenha sido inócuo ou inoportuno no caso concreto, visto que a vigência do convênio em questão expirou em 2013 (em 30/11/2013, sendo que a prestação de contas final foi encaminhada em janeiro/2014).

Espera-se que nos novos convênios firmados em 2013, no âmbito do PAA-Leite, tenham sido inseridos mecanismos de controle aperfeiçoados, que permitirão aferir tanto os beneficiários consumidores quanto a validade das DAP dos agricultores, de maneira confrontar, em alguma medida, a veracidade das informações prestadas pelo conveniente.

- Proc. Nº 71000.339791/2008-79 – SIAFI 633945 – Objeto: Apoio financeiro para a implantação do PAA – Compra Direta Local da Agricultura Familiar. Conveniente: Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS.

A documentação da prestação de contas final foi apresentada em 29/01/2010, e a entrega foi registrada em 03/02/2010 no SIAFI (registro do saldo A APROVAR). Em 05/05/2010 (praticamente três meses depois), foi realizada uma “análise prévia” da documentação, para fins de verificação se haveria condições da prestação de contas ser



analisada e se toda a documentação exigida pela legislação havia sido encaminhada. A documentação complementar apontada como pendente a partir dessa análise foi enviada somente em 01/06/2010 e o parecer técnico conclusivo a respeito da prestação de contas final foi emitido em 17/08/2010. Sendo assim, considera-se tanto a análise prévia, quanto a análise definitiva e conclusiva, pela área técnica, como tempestivas.

Já em relação à análise financeira, esta ocorreu apenas em 2013, mais de dois anos após a análise pela área técnica (Parecer Financeiro nº 042/2013-COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 16/05/2013 - fls. 5595 a 5597).

A documentação encaminhada na prestação de contas final mostrou-se suficiente para que fossem verificados os cumprimentos das metas físicas (Coordenação Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos - CGAD), em termos de percentual de execução, ou seja, com base no confronto meta física prevista x meta física realizada. Já os extratos da conta corrente (fls. 974-1009 e 1052-1054), borderôs de pagamentos, relação de pagamentos, etc., também permitem o estabelecimento de nexos causais entre as receitas e despesas do convênio (foram verificadas algumas divergências no primeiro parecer financeiro objeto de questionamentos ao convenente).

A documentação analisada também permite outros exames complementares com o objetivo de comprovar a execução das operações de aquisição dos alimentos (agricultores familiares), tais como cópias das notas fiscais (com o carimbo de identificação do convênio) e “borderôs” de pagamento, permitindo análise do cumprimento dos limites financeiros de pagamento aos agricultores. Porém, não foi verificado pela equipe de auditoria se todas as notas fiscais foram encaminhadas pelo convenente. Não foram encaminhadas as DAP de todos os agricultores.

Com relação às operações de doações de alimentos, a documentação permite levantar a quantidade de entidades beneficiadas (94 entidades) e a quantidade de beneficiários assistidos e de alimentos doados por entidade. Entretanto, constam dos autos somente 6 (seis) termos de recebimento e aceitabilidade de produtos doados pelas entidades, restando comprometida a comprovação da totalidade das doações.

Quanto à suficiência e adequabilidade dos controles e procedimentos de análise da prestação de contas final, há algumas ressalvas a serem pontuadas: pela leitura do Parecer Técnico nº 52/CGAD/DEPAA/SESAN/MDS/2010, de 17/08/2010 (fls. 5517 a 5524), verifica-se que as contas do convênio foram aprovadas em seus aspectos técnicos, sem um confronto entre as metas físicas previstas e as metas físicas realizadas, de maneira a se obter um percentual de execução considerado bom.

A CGEOF esclarece (conforme item “6” de seu segundo parecer financeiro – fl. 5596) que a análise financeira teve por base unicamente a apreciação da documentação inserida na prestação de contas (conforme IN/STN nº 01/1997). Assim, percebe-se que a aprovação da prestação de contas final foi respaldada com base em procedimentos que presumem que a documentação encaminhada é fidedigna em relação às operações de aquisição (dos agricultores familiares) e de doação de alimentos (às entidades cadastradas no CDLAF, entidades beneficiadas). Entretanto, conforme relatado, a documentação comprobatória encaminhada não garante a fidedignidade dessas operações.

E ainda, nenhum dos pareceres trouxe informações sobre *o cumprimento dos limites financeiros dos agricultores familiares*, com base nas resoluções do GGPA. Não há



elementos descritivos nos pareceres técnico ou financeiro que demonstrem a realização de uma checagem da categoria e/ou validade das DAP dos agricultores familiares.

Também não constam dos pareceres técnico e financeiro evidências de que foram realizadas checagens dos preços praticados na aquisição dos produtos. Verificações desse tipo são cruciais, uma vez que a legislação do PAA permite que as aquisições com recursos federais dos produtos agrícolas sejam dispensados de licitação, com a condição de que os preços praticados tenham sido apurados com base na metodologia descrita nas Resoluções do GGPA (Ex: Resoluções GGPA n°s 12/2004 e 34/2010).

Das situações relatadas pela equipe de auditoria, as áreas técnicas foram orientadas a adotar medidas visando à agilidade nas análises dos documentos apresentados pelos convenentes e, ainda, demonstrar nos documentos de análise produzidos, pareceres técnicos, a extensão dos exames, a exemplo da verificação de validade das DAP, e outras verificações nos sistemas de cadastramento de beneficiários finais (Cadúnico), de forma a assegurar o atendimento da política pública no âmbito do PAA.

Em resposta, a SESAN informou que a partir de 2012, adotou o procedimento de checagem das DAP dos produtores de Leite no Sistema de Cadastramento de DAP do Ministério do Desenvolvimento Agrário, iniciando com o Convênio n° 003/2009 celebrado com o Estado de Sergipe e estendendo para os termos celebrados com os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Em 2013, se realizou novo batimento de validade das DAP apresentadas pelos convenentes tendo sido identificadas várias situações de DAP inválidas em todos os Estados conveniados. O trabalho ainda não está finalizado.

Para os instrumentos celebrados em 2013, a SESAN informou que o procedimento de checagem das DAP está sendo realizado logo no início da operacionalização do termo de transferência, decorrente de inclusão de novas obrigações e deveres do convenente na formatação dos novos termos. Nos casos de inclusão de novos produtores no decorrer da vigência do convênio, o convenente deve prestar a informação com o encaminhamento dos dados, e assim a área técnica da SESAN providencia a checagem das DAP correspondentes.

Com vistas a minimizar a possível ocorrência de irregularidades no PAA-Leite, a SESAN incluiu ainda nas cláusulas conveniadas a obrigatoriedade de pagamento direto em conta bancária do agricultor produtor ou de organizações produtoras; a disponibilização pelo ente estadual ou municipal de edificações para abrigar os centros de distribuições devidamente equipadas; o envio pelo convenente de relatório mensal contendo dados dos beneficiários produtores, organizações fornecedoras, beneficiários consumidores e entidades receptoras atendidas, o qual também deve ser enviado à CAISAN estadual e do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; a apresentação de relatório trimestral dando conhecimento da situação de implementação das etapas do convênio, fiscalizações realizadas e relatório da contrapartida.

Ainda no exercício de 2013, o Grupo Gestor do PAA normatizou novas regras (Resolução n° 61/2013) para a execução das transferências do Programa PAA-Leite nas regiões Nordeste, norte de Minas Gerais, e Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Dentre as inovações destacam-se a ampliação dos beneficiários consumidores; a previsão de doação de 30% da produção de leite para entidades receptoras já abrangidas pela modalidade de Compra com Doação Simultânea; a priorização quando do cadastramento de produtores fornecedores, de cooperativas ou organizações detentoras



de DAP Especial PJ, de produtores inscritos no CADÚnico, mulheres, produtores orgânicos ou agroecológicos, povos e comunidades tradicionais e público beneficiário do PBSM; pagamento de 100% do valor do litro de leite com recursos do MDS, quando o produto for vendido por organização fornecedora que comercialize leite já pasteurizado; e pagamento de 100% do valor do leite ao fornecedor e 50% do valor a ser pago pelo beneficiamento, quando o conveniente contratar laticínios para a realização da pasteurização do leite.

Por fim, a SESAN vem estabelecendo novas parcerias com os Estados e Municípios por meio de Termos de Adesão, inicialmente para as transferências da modalidade de Compra com Doação Simultânea, em que previamente a unidade executora encaminha proposta de participação para aprovação do MDS, contendo discriminadamente os beneficiários fornecedores, os produtos a serem adquiridos, com seus preços e quantidades, as entidades receptoras e o parecer da instância de controle social.

Os procedimentos para a execução dos recursos na modalidade Compra com Doação Simultânea foram renovados por meio da Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 59/2012. O pagamento aos agricultores produtores é realizado diretamente em conta-benefício aberta em nome do agricultor ou da organização fornecedora. O recurso não transita em conta do ente municipal ou estadual.

1.2.2.2 INFORMAÇÃO

Aportes Financeiros ao valor original da transferência voluntária, cujo montante ultrapassa o percentual estabelecido no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93.

Fato

Em análise aos processos de transferências voluntárias com recursos da Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (PAA), na modalidade de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, observou-se a sistemática de celebração de termos aditivos com aporte de recursos, que somados ultrapassam o limite para acréscimos estabelecidos no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93, de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do termo.

- **Proc. Nº 71000.057790-2009-90, SICONV 703935.** Objeto: Apoio ao desenvolvimento das ações de continuidade do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite do Governo Federal no Estado de Pernambuco. O Convênio nº 008/2009, celebrado com o Governo do Estado de Pernambuco em 03.08.2009, estabelecia o valor de R\$ 72.653.250,00 para a aquisição de 63.145.000 litros de leite de vaca tipo C e de 2.555.000 litros de leite de cabra, visando atender a uma população assistida de 90.000 pessoas em 154 municípios, no decorrer da vigência do Termo. No decorrer da vigência foram celebrados nove termos aditivos, sendo que seis deles tinham por objetivo o aporte de recursos financeiros. Ocorre que ao final do prazo de execução do Convênio o valor original passou dos R\$ 72.653.250,00 para R\$ 196.781.515,10, sendo R\$ 156.323.288,88 aporte do concedente e R\$ 40.458.226,22 do conveniente.

Notas de Empenho	Valor
2009NE900084	R\$ 17.598.060,00
2010NE900016	R\$ 35.992.456,28



2011NE800075	R\$ 15.037.350,41
2011NE800180	R\$ 8.334.937,56
2011NE800236	R\$ 3.179.594,56
2011NE800403	R\$ 2.445.000,00
2011NE800404	R\$ 2.710.343,00
2012NE800121	R\$ 35.179.184,74
2012NE800236	R\$ 7.306.522,92
2013NE800003	R\$ 28.539.839,41
Total	R\$ 156.323.288,88

Fonte: SIAFI.

- **Proc. N° 71000.059431/2009-77, SICONV 704004.** Objeto: Apoio ao desenvolvimento das ações de continuidade do Programa de Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite do Governo Federal no Estado do Maranhão. O Convênio n° 009/2009, celebrado com o Governo do Estado do Maranhão em 03.08.2009, estabelecia o valor de R\$ 34.500.000,00 para a aquisição de 58.190.000 litros de leite de vaca tipo C, visando atender a uma população assistida de 46.000 beneficiários em 100 municípios, no decorrer da vigência do Termo. No decorrer da vigência foram celebrados sete termos aditivos e 1 (um) apostilamento, sendo que quatro destes termos aditivos tinham por objetivo o aporte de recursos financeiros. Ocorre que ao final do prazo de execução do Convênio o valor original passou dos R\$ 34.500.000,00 para R\$ 71.091.971,70, sendo R\$ 52.862.298,39 aporte do concedente e R\$ 18.229.673,31 do conveniente.

Notas de Empenho	Valor
2009NE900085	R\$ 8.037.120,00
2010NE900319	R\$ 11.051.040,00
2011NE800061	R\$ 7.015.319,42
2011NE800226	R\$ 3.561.155,87
2012NE800097	R\$ 10.972.209,98
2012NE800208 *	R\$ 2.454.310,13
2013NE800004 *	R\$ 9.771.142,99
Total	R\$ 52.862.298,39

Fonte: SIAFI.

(*) Estes empenhos foram cancelados em 2013.
Convênio vigeu até 30/11/2013.

1.3 ACESSO A AGUA PARA O CONSUMO HUMANO NA ZONA RURAL

1.3.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.3.1.1 INFORMAÇÃO

Sistema de Informações Gerenciais das Cisternas - SIGCisternas.

Fato

O Sistema de Informações Gerenciais das Cisternas, ou SIGCisternas, é um sistema de informação considerado pela SESAN como um instrumento de apoio aos parceiros do



MDS para o gerenciamento dos projetos do Programa Cisternas, que inclui as Ações Governamentais 11V1 (Cisternas 1ª Água, incluindo cisternas escolares) – Acesso à água para o Consumo de Alimentos e 8948 (Cisternas 2ª Água) - Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo.

Em tal Sistema os parceiros podem disponibilizar e manter atualizados todos os dados referentes ao cadastramento das famílias, às capacitações e ao registro das cisternas construídas (Cisternas de 1ª ou de 2ª Água), na medida em que são executados os objetos das transferências voluntárias firmadas, cuja execução descentralizada é instrumentalizada na forma de convênios estaduais, contratos de repasse com entidades sem fins lucrativos no âmbito da POPS/BNB e termos de parceria firmados com a OSCIP ASA/APIMC.

As principais entidades cadastrais do SIGCisternas são: *famílias beneficiadas (que devem, atualmente, estar inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico)*, *cisternas construídas (ou a construir)* e *capacitações (beneficiários, pedreiros e agentes comunitários)*. Isso quer dizer que o Sistema permite que os parceiros insiram dados sobre essas entidades, de maneira *on line*, possibilitando sua visualização posterior por intermédio de consultas disponíveis ao próprio Ministério e aos órgãos de controle social (CONSEA), permitindo o acompanhamento *pari-passu* da execução do objeto das transferências voluntárias firmadas.

No cadastro das *famílias beneficiadas*, sob o ponto de vista do controle, podem ser considerados como relevantes os campos CPF, Nome, NIS (Número de Identificação Social que identifica a família dentro do CadÚnico) e a Comunidade (bairro, região, etc.) onde reside a família. A partir do CPF e do NIS, a área de controle obtém outras informações cadastrais nos Sistemas Corporativos Federais (Receita Federal, SIAPE, etc.), que, em princípio, não se encontram disponíveis no SIGCisternas. A partir de eventuais cruzamentos com estas bases de dados, é possível verificar se o beneficiário atende aos critérios de elegibilidade do Programa Cisternas.

Quanto ao cadastro das *cisternas*, consideram-se relevantes o ‘Número da Implementação’, período de construção das cisternas (inicial e final), situação da aprovação (“Aprovado”, “Reprovado”, “Aguardando Termo de Recebimento”, “Termo de Recebimento Enviado”) e, por último, as coordenadas georeferenciadas (GPS). A partir do número da implementação (o mesmo que consta na ‘placa de identificação da cisterna’), pode-se realizar o batimento entre o formulário de recebimento da cisterna (ou termo de recebimento, que é o documento que serve de comprovante para a entrega da cisterna), o registro no SIGCisternas e o registro fotográfico da cisterna (que também traz a numeração da placa da cisterna). Vale ressaltar que as *coordenadas georeferenciadas* são cruciais para a localização da cisterna dentro do território brasileiro, uma vez que permitem mitigar o risco de sobreposição de tecnologias sociais, ou seja, de que uma mesma cisterna seja utilizada para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos de dois ou mais convênios.

Importante mencionar que o SIGCisternas, ao contrário do SISPA (Sistema de Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA), não é complexo em termos de funcionalidades de processamento de dados, requerendo apenas que as inserções e atualizações de dados de famílias, cisternas e capacitações sejam realizados de maneira tempestiva e fidedigna, por parte dos parceiros do MDS (Prefeituras Municipais, Governos Estaduais, Entidades privadas sem fins lucrativos, etc.), para que a principal finalidade do Sistema, no contexto do Programa Cisternas, seja atingida: permitir o



acompanhamento e a aferição das metas (físicas) previstas nos instrumentos de transferência firmados pelo Ministério. Neste sentido, o SIGCisternas possui uma variedade de consultas prontas disponíveis ao público interno e externo, com opção de *acesso livre*, sem necessidade de obtenção de login e senha de acesso.

Com o objetivo de avaliar os controles internos informatizados no acompanhamento dos resultados quantitativo e qualitativo do Programa Cisternas, cuja responsabilidade, dentro da Secretaria, fica a cargo da Coordenação-Geral de Acesso à Água – CGAA (integrante da estrutura do Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva - DEFEP), que tem o SIGCisternas como principal ferramenta de acompanhamento do objeto e de subsídio à análise da prestação de contas física das transferências voluntárias firmadas, a equipe de auditoria buscou responder às seguintes questões:

- 1. O Ambiente de controle em torno do uso do SIGCisternas pode ser considerado adequado (Ex: definição de papéis e responsabilidade, normas externas, portarias internas, manuais, etc.)?*
- 2. O Ambiente tecnológico que mantém e dá suporte ao SIGCisternas pode ser considerado adequado, sob o ponto de vista do usuário?*
- 3. O sistema possui controles adequados (controle de acesso, checagem/formatação dos dados de entrada, segregação de função, etc.)?*
- 4. Os dados manuseados e as funcionalidades presentes no sistema podem ser considerados suficientes para a gestão do Programa Cisternas?*
- 5. Os dados cadastrados no SIGCisternas (cisternas construídas e famílias beneficiárias) são confiáveis?*

No âmbito da Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos de 2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201316929/010, de 15/01/2014, por meio do Ofício nº 192/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 21/02/2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 47/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 15/02/2014, contendo respostas, justificativas e esclarecimentos acerca de vários questionamentos prévios realizados dentro do escopo das questões de auditoria.

Já durante os trabalhos de campo da Auditoria Anual de Contas de 2013, foi expedida a Solicitação de Auditoria nº 201406457/010, de 14/05/2014, contendo o resultado de alguns cruzamentos de dados obtidos no próprio SIGCisternas, que apontaram indícios da ocorrência de duplicidades cadastrais que mereciam a atenção da CGAA, para eventuais aperfeiçoamentos em seus controles e procedimentos internos. As providências tomadas pela Unidade em relação aos resultados desses batimentos encontram-se consignadas na Nota Técnica nº 104/2014-CGAA/DEFEP/SESAN, de 19/05/2014, que foi encaminhada por meio do Ofício nº 546/2014-CGAA/DEFEP/SESAN, de 26/05/2014.

Após a análise das respostas, que foram eventualmente confirmadas por meio de testes diversos, foi possível emitir uma opinião, com razoável segurança, acerca das questões de auditoria inicialmente levantadas. A seguir, consta o relato dos fatos evidenciados, a



análise do controle interno sobre as conclusões e providências trazidas pelo Ministério, bem como a resposta a cada uma das questões de auditoria que constam do escopo.

1. *O Ambiente de controle em torno do uso do SIGCisternas pode ser considerado adequado (Ex: definição de papéis e responsabilidade, normas externas, portarias internas, manuais, etc.)?*

Em que pese não existir um normativo interno (Portaria ministerial, etc.) que discipline ou regule o uso do Sistema, o parágrafo único do Art. 7º do Decreto nº 8.038, de 4 de julho de 2013, que faz parte do novo marco legal do Programa Cisternas publicado no exercício de 2013, prevê o seguinte dispositivo: “a apresentação e o aceite do Termo de Recebimento pelo contratante serão feitos por meio do SIGCisternas”.

Além disso, de acordo com a resposta da Unidade, todos os termos de convênio, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pelo MDS preveem, como de praxe, a “obrigatoriedade” de inserção dos Termos de Recebimento no SIGCisternas, por parte do conveniente (OSCIP AP1MC, Governos Estaduais e entidades privadas sem fins lucrativos).

Em consulta aos termos de convênios anexados ao SICONV, de instrumentos selecionados aleatoriamente, foi possível confirmar a inserção de cláusulas que obrigam o parceiro a inserir e manter atualizadas no SIGCisternas informações referentes a cada unidade construída e a cada família beneficiária, contendo, no mínimo, as informações constantes no modelo de formulário “Registro de Cisterna Construída” ou “Registro de Tecnologia de Abastecimento de Água Construída” (formulário atualizado no novo marco legal), fornecido pelo MDS (Instrumentos verificados: convênios nºs 733189, 778930 e 778194; termo de parceria 778220 firmado com a AP1MC). Com relação à AP1MC, vale mencionar que a obrigação pela inserção dos dados de cisternas no Sistema é da própria AP1MC e não de suas UGM.

Frise-se que a partir do novo marco regulatório aprovado e publicado em 2013 (Lei nº 12.873/2013 e Decreto nº 8.038/2013), a partir do qual serão contratadas, pelos parceiros, entidades credenciadas para a entrega das cisternas, há um padrão de instrumento de contrato (anexo à Portaria MDS nº 01/2014) que prevê para o contratado (cláusula nona, II, “K”) a obrigatoriedade de inserção de termos de recebimento no SIGCisternas.

A Unidade informou que são utilizados diversos instrumentos no sentido de orientar aos parceiros quanto a obrigatoriedade do uso do Sistema, e dentre elas destaca: a disponibilização do “Manual de Utilização do SIGCisternas” (manual do usuário disponível aos parceiros executores, que está sendo adaptado ao novo marco regulatório); capacitação com os usuários internos/externos; orientações guiadas por telefone e capacitações específicas para novos parceiros/usuários.

Cabe frisar que a prestação de contas (final ou parcial) dos recursos repassados no âmbito do Programa Cisternas, no que tange aos seus aspectos físicos (metas físicas previstas versus realizadas), a SESAN verifica se todas as cisternas inicialmente pactuadas foram inseridas no Sistema, diligenciando o conveniente, caso sejam detectadas cisternas não cadastradas.



Além disso, o percentual de cumprimento das metas físicas é calculado com base no número de cisternas registradas no SIGCisternas, e não somente com base na quantidade informada pelo conveniente em seu relatório de execução física e financeira (Ex: convênio nº 700043, Parecer Técnico Complementar nº 020/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 18/09/2013 – fls. 385/398 do processo).

A Unidade informou ainda que não há designação formal de um “gestor do sistema”, ou seja, de um servidor do Ministério com a responsabilidade de concentrar todas as demandas em torno do SIGCisternas (Ex: solicitação de alteração do sistema; análise de novos requisitos e ajustes; etc.). Contudo, segundo a Unidade, o papel de gestor de sistema é exercido pelos coordenadores das políticas de acesso à água da área técnica (CGAA/DEFEP/SESAN).

Na opinião do Ministério, o Sistema está sendo amplamente utilizado pelos usuários externos (parceiros), pois para a aprovação das metas dos instrumentos firmados (convênios e termos de parceria), por ocasião da análise da prestação de contas, é necessário que os parceiros e convenientes atestem os dados inseridos pelos executores (Ex: ASA/APIMC atesta os dados inseridos pelas UGM).

Como ferramenta de gestão interna, a Unidade ressalta que o Sistema é o único instrumento utilizado no acompanhamento do Programa Cisternas, sendo descartado o uso de planilhas alternativas para essa finalidade. Salienta ainda que, na sistemática disposta pelo novo marco regulatório, o uso do SIGCisternas é imprescindível para determinar o volume de recursos financeiros a serem repassados e para os balanços mensais do Plano Brasil Sem Miséria. Os dados extraídos do SIGCisternas também alimentam uma série de indicadores, contudo não especifica quais seriam estes indicadores.

De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade (exercícios de 2012 e 2013), as metas físicas realizadas, no âmbito da Ação de Primeira Água (11V1 – Cisternas para o consumo), são apuradas com base na quantidade de cisternas efetivamente entregues no período, conforme registro cadastral no SIGCisternas.

Com base nesses elementos, a percepção da equipe de auditoria é de que o ambiente de controle em torno do SIGCisternas pode ser considerado adequado, com a ressalva de que a Unidade deve buscar a designação formal de um “gestor do sistema”, no sentido de concentrar as demandas diversas acerca do Sistema, sejam elas motivadas pela mudança nos requisitos do Programa Cisternas ou pela solicitação dos usuários internos e externos ao MDS.

2. O Ambiente tecnológico que mantém e dá suporte ao SIGCisternas pode ser considerado adequado, sob o ponto de vista do usuário?

A plataforma tecnológica a partir do qual é executado o SIGCisternas é a plataforma JAVA, que é acessado e operado por meio de navegador (“web browser”), sendo que o acesso se dá por meio de página dedicada ao Programa Cisternas no sítio eletrônico do MDS (<http://aplicacoes.mds.gov.br/cistesc/>). Em meados de fevereiro/2014, a equipe de auditoria teve dificuldades de acesso aos dados das cisternas construídas pela ASA/APIMC nos municípios sorteados na 39ª Etapa dos Sorteios dos Municípios, ocorrida no dia 17/02/2014 (tela do SIGCisternas contendo mensagem de erro).



A indisponibilidade relativa às cisternas construídas pela ASA/AP1MC nos municípios sorteados no 39º Sorteio foi questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406457/010, de 14/05/2014. Em resposta, por meio da Nota Técnica nº 104/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 19/05/2014, o Ministério esclareceu que os dados de cisternas construídas estão gradativamente sendo migrados para uma nova base de dados, base esta que serviria de suporte a uma nova versão do Sistema, adaptada ao novo marco regulatório (SIG antigo para SIG novo).

Ainda por meio da referida nota técnica, a Unidade também confirmou que ocorrem problemas técnicos no processo de migração, mas que já estão sendo tomadas providências saneadoras. Espera-se que estas fragilidades de acesso estejam sanadas até meados de 2014, ocasião em que o sistema estará mais estável, conforme relatos (não confirmados) dos próprios servidores do Ministério.

A área técnica também reporta que ocorre uma indisponibilidade temporária em certos períodos do ano, em que se verifica uso mais intenso do Sistema, porém, frisa que tais ocorrências são concentradas e contornáveis, e que, no uso cotidiano do Sistema, raramente se verificam indisponibilidades, as quais, quando ocorrem, são prontamente corrigidas.

Em que pesem as ocorrências de indisponibilidades relatadas pela própria SESAN, na opinião da equipe de auditoria, estas ocorrências não impactam na gestão do Sistema e, principalmente, do Programa Cisternas, haja vista o fato de que o SIGCisternas não se caracteriza como uma ferramenta que atua em um ambiente de negócio severo ou crítico, onde indisponibilidades esporádicas não são toleradas: caso o parceiro do MDS tenha dificuldades de inserir registro de uma dada cisterna construída em virtude de problemas de acesso ao Sistema, espera-se o momento mais propício para esta inserção. Além disso, os repasses de recursos financeiros aos parceiros não dependem do funcionamento do Sistema, que é utilizado mais a título de consulta e acompanhamento.

De acordo com a Unidade, o SIGCisternas encontra-se hospedado no Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), em servidor próprio, no entanto, há tratativas no sentido de transferir o Sistema para servidor próprio do MDS, de maneira a ser administrado pela equipe da Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI. A equipe de auditoria entende que esta é uma fragilidade (hospedagem de bases de dados nas mãos de terceiros), muito embora haja previsão de saneamento.

Com relação a aspectos de segurança da informação, a SESAN informa que todas as manutenções são realizadas em tempo hábil ou no prazo acordado, ou seja, os usuários internos não relatam problemas em relação à atualização do Sistema frente a uma eventual mudança no ambiente de negócio ou nos requisitos funcionais (regras do Programa Cisternas). Entretanto, há relatos não confirmados dos servidores do próprio Ministério, de que as manutenções (corretivas ou adaptativas) nos sistemas de informação nunca são realizadas tempestivamente, ocorrendo atrasos que impactam sobremaneira no planejamento das atividades do Ministério.

Os backups são realizados semanalmente, não sendo especificados maiores detalhes a esse respeito, tais como qual o equipamento utilizado para backup (dispositivo flash, fita magnética, mídia ótica, etc.) ou qual equipe mantém a guarda da cópia de segurança gerada, se a equipe do SERPRO ou do MDS. Não foi possível a realização de testes de auditoria acerca da rotina de backup do SIGCisternas.



Sendo assim, tem-se a percepção de que o ambiente tecnológico que mantém e dá suporte ao SIGCisternas é adequado, com algumas ressalvas.

3. *O sistema possui controles adequados (controle de acesso, checagem/formatação dos dados de entrada, segregação de função, etc.)?*

De acordo com a resposta da Unidade, o SIGCisternas registra a data e a hora de acesso a cada usuário, bem como identifica as alterações ou inserções de dados por ele realizadas (histórico de acesso e uso). O Sistema conta ainda com segregação de funções, uma vez que há uma diversidade de perfis disponíveis, de modo que são liberados ou restringidos para cada usuário e de acordo com seu perfil e funções de operacionalidade correspondentes. Além disso, login e senha dos usuários dos parceiros do MDS, de acordo com o manual do sistema, são repassados por meio de correspondência oficial, o que confere maior segurança ao processo de liberação de senhas.

Segundo a Secretaria, há formatação dos dados de entrada (máscara), impedindo que o usuário faça a inserção de dados inadequados ou fora do formato padrão, e é realizada checagem do campo CPF, que deve ser único por beneficiário, uma vez que a este campo se vinculam as demais informações cadastrais do beneficiário.

O perfil disponibilizado para a equipe de auditoria permite apenas a realização de consultas e extração de dados a partir dessas consultas, estando indisponível o acesso às rotinas de cadastro, o que possibilitaria testar os controles de inserção dos dados das cisternas e das famílias beneficiadas. Contudo, a partir de dados extraídos do Sistema, verificou-se, por exemplo, um padrão uniforme nos dados inseridos nas colunas CPF e NIS do beneficiário, nas datas de início e fim de construção, no campo situação, número da implementação e número do convênio (Ex: planilha Excel contendo os dados de cisternas construídas em 2013 pela ASA/AP1MC na Bahia – Cisternas 1ª Água).

Também não foram detectados registros nulos ou em branco em todas as colunas extraídas, com exceção da coluna do *NIS do beneficiário*. Entretanto, tal ocorrência não denota uma impropriedade, uma vez que somente a partir de 2011, com o advento do Plano Brasil Sem Miséria, conforme dispõe o parágrafo único do Art. 4º do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, os beneficiários do Programa Cisternas passaram a ser aqueles inseridos no CadÚnico.

Ademais, a inexistência de registros nulos ou em branco nas demais colunas pressupõe a realização de uma checagem prévia do conteúdo destes campos antes da efetivação da operação de inclusão dos dados cadastrados no formulário eletrônico de cadastro das cisternas, o que confirma a checagem de CPF mencionada pela Unidade.

Dessa forma, considera-se que os controles do SIGCisternas são adequados, em que pese o Sistema não prever um controle de aferição de que o titular do CPF e do NIS seja aquele beneficiário informado no cadastro.

4. *Os dados manuseados e as funcionalidades presentes no sistema podem ser considerados suficientes para a gestão do Programa Cisternas?*

Questionada a respeito do nível de suficiência do sistema em relação aos requisitos do Programa Cisternas, a Unidade declarou que, em termos dos dados cadastrados, o

Sistema atende a finalidade a que se propõe, ou seja, controlar a execução das metas pactuadas e o percentual de entrega dos serviços contratados.

A Unidade também entende que as funcionalidades presentes no Sistema são suficientes para promover a gestão do Programa Cisternas no que se refere à análise da prestação de contas (parcial ou final), sob seus aspectos físicos, e aferição da entrega dos serviços contratados, especialmente tendo em conta o disposto nos Arts. 7º e 8º do Decreto nº 8.038/2013.

A Unidade reitera que a finalidade do SIGCisternas é justamente permitir, em conjunto com outras ações de monitoramento realizadas pelo MDS e pelos seus parceiros e convenientes, o controle sobre a execução das metas pactuadas e o percentual de entrega dos serviços contratados (implementação de tecnologia social de acesso à água), finalidade para a qual, no entendimento da SESAN, o Sistema tem se mostrado adequado e suficiente.

Ainda com relação à suficiência dos dados e funcionalidades do SIGCisternas, registre-se o fato de que o Sistema gerencia ainda os dados de cisternas construídas no âmbito dos termos de parceria firmados com a OSCIP ASA/AP1MC, que detém um sistema informatizado próprio, o Sistema SIGA-Net. A SESAN inseriu uma funcionalidade no SIGCisternas, denominado “Siex”, que importa os dados de cisternas construídas conforme registro no SIAG-Net.

Salienta ainda que, com a sistemática disposta no novo marco legal, o SIGCisternas será imprescindível para o repasse de recursos nas parcelas subsequentes à primeira, transferida a título de adiantamento, pois é por meio dos dados inseridos no Sistema que se aferirá o percentual de entregas e se determinará a quantia a ser repassada em parcela subsequente, sempre de modo a respeitar o limite de 30% de adiantamento de que trata o Art. 6º do Decreto nº 8.038/2013. A Unidade acredita que se estimulará celeridade na execução e na entrega de tecnologias, por parte dos executores, e maior tempestividade na alimentação do sistema, pois uma maior execução e entrega resultará em maior valor a ser repassado.

De acordo com o Art. 7º do Decreto nº 8.038/2013, a implementação e a entrega de cada tecnologia social de acesso à água contratada serão comprovadas mediante a apresentação de “termo de recebimento” assinado pelo beneficiário. Ainda segundo o parágrafo único deste Artigo, a apresentação e o aceite do Termo de Recebimento pelo contratante serão feitos por meio do SIGCisternas.

Neste sentido, em análise dos dados de cisternas construídas extraídas do SIGCisternas (Ex: Relatório Pesquisa de Implementação das cisternas construídas em 2013 na Bahia), a equipe de auditoria detectou casos pontuais de ineficiência no processo de “aprovação” das cisternas, que foram objeto da Solicitação de Auditoria nº 201406457/010, de 14/05/2014.

No âmbito das cisternas construídas na Bahia, em 2013, foram solicitadas justificativas para o atraso no encaminhamento dos formulários dos termos de recebimento das cisternas construídas pela ASA/AP1MC (Termo de Parceria nº 01/2013 – SICONV 796841), que se encontravam, até a data da elaboração da S.A., registradas na situação “Aguardando Termo de Recebimento” (100% de 9.831 das cisternas construídas pela ASA/AP1MC e 2.828 cisternas de um total de 15.761 cisternas construídas pelo Governo Estadual).



Além disso, no que tange às cisternas construídas em 2013 pelo Governo do Estado da Bahia (Convênio MDS/SESAN nº 10/2010 – SICONV 733189), de acordo com o SIGCisternas, das 15.761 cisternas construídas, somente 1.230 estavam aprovadas (“Aprovado”), ou seja, menos de 10% dessas cisternas. Dentro dessa lista, há cisternas construídas em janeiro/2013 cujo formulário já foi encaminhado ao MDS, mas que ainda não consta no Sistema registro de aprovação.

Outro exemplo pontual que demonstra uma provável ineficiência no processo de aprovação das cisternas, diz respeito ao Convênio nº 239/2009 firmado entre o MDS e o Governo do Estado do Ceará: em que pese o convênio ter sido firmado em 2009, até a data de elaboração deste Relatório, do total de 15.272 cisternas de 1ª Água construídas, somente 1 (uma) cisterna consta como aprovada no SIGCisternas. E mais, o Sistema informa que apenas 7.773 (cerca de metade) formulários já foram encaminhados ao Ministério e 7.498 cisternas ainda não foram confirmadas por meio do envio dos respectivos termos de recebimento.

Sobre o fato apontado, por intermédio da Nota Técnica nº 104/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 19/05/2014, o Ministério justificou que “... o módulo para inserção dos termos no SIGCisternas foi validado entre agosto e outubro de 2013. Portanto, não seria possível a inserção dos Termos em tempo hábil pelos parceiros, pois a execução precedeu a implementação do módulo mencionado. Ressalta-se, ainda, que a obrigatoriedade de inserção dos Termos de Recebimento do SIG foi instituída no âmbito do Marco Legal do Programa Cisternas, em especial a Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.038, de 04 de julho de 2013, a Portaria MDS nº 99/2013 e a Portaria MDS nº 130/2013. Ademais, registre-se que os termos são encaminhados em mídia digital na fase de prestação de contas, e são checados conjuntamente com os dados registrados no SIG”.

Assim, no contexto do novo marco regulatório, em que pesem os argumentos apresentados pela Unidade, que denota que os dados e funcionalidades do SIGCisternas são suficientes para a gestão do Programa Cisternas, de maneira a mitigar o risco de que sejam repassados recursos financeiros aos parceiros sem que tenha ocorrido a aprovação das cisternas relativas ao repasse anterior, sugere-se que a Unidade aperfeiçoe seus controles e procedimentos internos com vistas ao cumprimento dos Arts. 6º e 7º do Decreto nº 8.038/2013, conferindo maior celeridade ao fluxo do processo de aprovação de cisternas entregues.

5. Os dados cadastrados no SIGCisternas (cisternas construídas e famílias beneficiárias) são confiáveis?

Para responder a esta questão de auditoria, buscou-se obter indícios de que os dados relacionados às famílias beneficiadas e às cisternas construídas podem ser considerados confiáveis, com base em elementos colhidos de consultas extraídas do Sistema, de resultados de trabalhos de auditoria e fiscalização anteriores, além de resultados obtidos a partir das fiscalizações realizadas pelo próprio Ministério.

A partir de consultas extraídas do SIGCisternas contendo a relação das cisternas de 1ª Água construídas no Estado da Bahia, por meio de convênio estadual e da parceria firmada com a ASA/AP1MC, foram encontradas as ocorrências de “duplicidade” a seguir detalhadas:



- a) ASA/AP1MC (Termo de Parceria nº 01/2013 – SICONV 796841): registro de uma mesma cisterna (mesmo “Número da Implementação”) para beneficiários distintos (com base no “Nome” e “CPF”), tendo sido detectados oito registros nessas condições. A ocorrência foi detectada nas seguintes implementações: 535510, 535693, 553923 e 553932;
- b) ASA/AP1MC (Termo de Parceria nº 01/2013 – SICONV 796841): registro mais de uma cisterna para a mesma família (mesmo “NIS”, mas “Nome” diferente), tendo sido detectados apenas 4 (quatro) casos. A ocorrência diz respeito às seguintes implementações: 535978 e 535980 (para o NIS 161.80733.70-9); 561598 e 561106 (para o NIS 206.39207.55-8);
- c) Governo do Estado da Bahia (Convênio MDS/SESAN nº 10/2010 – SICONV 733189): registro de uma mesma cisterna (mesmo “Número da Implementação”) para beneficiários distintos (com base no “Nome” e “CPF”), tendo sido detectados oito registros nessas condições. A ocorrência foi detectada nas seguintes implementações: 18654, 19855, 20.448, 20056, 24014, 26375, 41120, 41165, 41310, 41353, 41368, 41406, 41500, 41727, 43911;
- d) Governo do Estado da Bahia (Convênio MDS/SESAN nº 10/2010 – SICONV 733189): registro de mais de uma cisterna para a mesma família (mesmo “NIS”, mas “Nome” diferente) com relação às implementações a seguir:

NIS	Qtde. Cisternas	NIS	Qtde. Cisternas	NIS	Qtde. Cisternas
126.44308.98-6	11	161.96823.13-3	2	165.35014.41-0	2
165.96939.36-8	5	161.97635.36-5	2	165.46033.21-7	2
107.87367.00-9	2	161.97892.96-1	2	165.46139.89-9	2
125.26088.23-4	2	162.24796.18-2	2	165.48463.23-5	2
126.72717.17-8	2	162.60647.26-4	2	165.63225.27-7	2
126.76604.07-6	2	162.64322.32-7	2	193.96055.98-9	2
127.40923.16-7	2	162.68802.72-2	2	206.29918.92-3	2
128.15952.25-6	2	162.72998.28-8	2	209.12567.85-0	2
146.16218.50-	2	163.58884.57-4	2	209.31446.74-5	2
160.41243.85-0	2	163.61682.70-7	2	212.02485.99-7	2
160.56977.66-9	2	163.87370.41-9	2	212.74697.24-9	2
161.20411.64-0	2	163.90955.82-1	2	236.23781.03-3	2
161.33283.22-0	2	164.19555.44-3	2	236.26661.37-3	2
161.37894.76-3	2	164.88951.72-7	2	236.27966.91-7	2
161.82679.52-3	2	165.08299.30-2	2	236.36048.42-9	2

Diante das supostas ocorrências de duplicidade apontadas pela equipe de auditoria, por intermédio da Nota Técnica nº 104/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 19/05/2014, a área técnica informou o que segue: “Em relação às duplicidades do nº de cisternas, quer seja em municípios distintos ou no mesmo município, informamos que as entidades responsáveis foram contatadas para verificarem a situação em campo. Caso sejam constatadas as inconsistências destacadas, serão adotadas as providências cabíveis para a solução dessas. O assunto é objeto de ofício que será encaminhado ao Conveniente, formalizando a solicitação dos esclarecimentos necessários e as providências adotadas para a retificação do problema diagnosticado.”.

A área técnica informou ainda que, em relação às duplicidades de cisternas em comunidades distintas, com base em informações preliminares repassadas pelas



entidades contratadas, o fato pode ser decorrente de problemas relacionados com a falta de uma “conferência” das numerações das placas confeccionadas pelos fornecedores contratados, informando ainda que serão adotadas as medidas pertinentes para correção das inconsistências apresentadas.

Em relação à duplicidade de NIS, a SESAN esclareceu que “... o fato é decorrente de falhas no momento do cadastro, pois na ausência do formulário contendo o nº do NIS, o técnico responsável pela inserção dos dados acabou inserindo nº de NIS diverso para não perder o cadastro iniciado, o que configura conduta reprovável, e portanto, será motivo de envio de diligência para sanar os problemas identificados”.

As justificativas fornecidas pela Unidade foram consideradas parcialmente acatadas, uma vez que resta a conclusão das diligências efetuadas às entidades parceiras, que deverão providenciar a correção das duplicidades. Ainda, sugere-se que a SESAN aperfeiçoe seus controles e procedimentos internos no sentido de mitigar o risco da ocorrência dessas duplicidades.

Quanto aos resultados obtidos de fiscalizações realizadas pelo próprio Ministério, a partir da análise dos autos do Processo nº 71000.339791/2008-79 relativo ao Convênio nº 239/2009 celebrado com o Governo do Estado do Ceará para construção de 49.000 cisternas de 1ª Água em todos os municípios do estado, a partir das fiscalizações relacionadas abaixo, também foram verificadas algumas inconsistências nos cadastros do SIGCisternas, a saber:

- a) Conforme previsto no Plano de Fiscalização de 2013, a área técnica efetuou uma fiscalização *in loco* (visita de monitoramento), no período de 01 a 04 de outubro/2013, em 4 (quatro) dos municípios assistidos no âmbito do Convênio 239/2009, tendo sido inspecionadas 63 cisternas ao todo e entrevistada a mesma quantidade de beneficiários. Uma das conclusões do Relatório de Viagem elaborado pela equipe (fl. 783) é a de que “... todas as famílias visitadas estavam inseridas no SIGCisternas e com informações corretas a respeito da comunidade à qual pertence e ao número da cisterna cadastrada”.
- b) A Assessoria Especial de Controle Interno do MDS – AECI/MDS também realizou, no período de 24 a 28/06/2013, fiscalização *in loco* que envolveu a inspeção física de 110 cisternas e entrevistas com o mesmo quantitativo de beneficiários. Os resultados da fiscalização encontram-se consignados no “Documento interno de subsídio para o aperfeiçoamento dos processos de gestão Nº 13 – AECI/2013” (fls. 870 a 888 dos autos), datado de 22/11/2013. No contexto aqui analisado, a AECI/MDS detectou inconsistências entre as informações inseridas no Sistema e as informações obtidas nas visitas de campo aos beneficiários das cisternas: nome do beneficiário visitado divergente do registrado no Sistema (6 casos relatados) e nome da comunidade visitada divergente da registrada no Sistema (2 casos relatados). Vale ressaltar que a AECI/MDS detectou outras divergências cadastrais que foram esclarecidas pela própria área técnica (Nota Técnica nº 009/2014/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 892/910), de 22/01/2014).

As constatações verificadas em ambas as fiscalizações foram objeto de diligência, por parte do Ministério, conforme se verifica no Ofício nº 38/2014-DEFEP/SESAN/MDS (fls. 911/913), de 21/02/2014, entretanto, o conveniente solicitou prorrogação do prazo



para atendimento do pleito (Ofício SEC nº 1014/2014 – fl. 934, de 16/04/2014), que foi concedido pelo MDS (Ofício nº 100/2014-DEFEP/SESAN/MDS – fl. 935, de 28/04/2014).

A equipe de auditoria considera que as inconsistências apontadas pela AECI/MDS foram pontuais (8 casos de inconsistências dentro de um universo fiscalizado de 110 famílias), não impactam na gestão do Programa Cisternas e não denotam fragilidades nos controles do SIGCisternas, sendo maior a probabilidade de que tais inconsistências tenham sido causadas por eventual falha humana.

No escopo de fiscalizações anteriores realizadas pela CGU, vale mencionar o “RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO – RAV Nº 3” que trata da avaliação do Programa Cisternas, tendo como escopo inspeções em amostras estatísticas de cisternas construídas no âmbito dos termos de parceria firmados com a ASA/AP1MC (TP MESA nº 001/2003 - SIAFI 480316 – 151.000 cisternas entregues; e TP 550008200500001 – SIAFI 531448 – 6.507 cisternas entregues).

Dentro do escopo da avaliação consta a obtenção de resposta à seguinte questão de auditoria “4.2.1. Os beneficiários das cisternas são aqueles identificados nos registros do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA?”. Nas inferências realizadas com intervalo de 95% de confiança, não menos que 70% e não mais que 92,3% das cisternas construídas apresentavam, como beneficiário, o mesmo contido nos registros efetuados pelas executoras.

Além disso, grande parte dos casos em que o beneficiário entrevistado não correspondeu aos registros do sistema deveu-se a situações em que o beneficiário original mudou-se do imóvel onde foi construída a cisterna ou veio a falecer, sendo que outra família passou a ocupar o domicílio ou outro beneficiário passou a chefiar a família deste então.

Os dados consignados no RAV do Programa Cisternas demonstraram boa concordância entre a realidade e os registros das cisternas no Sistema SIGA (que se encontra, atualmente, em sua versão Web – SIGA-Net), cujos registros são importados para o SIGCisternas, conforme já relatado.

Sendo assim, com base em elementos colhidos de consultas extraídas do Sistema, de resultados de trabalhos de auditoria e fiscalização anteriores, além de resultados obtidos a partir das fiscalizações realizadas pelo próprio Ministério, pode-se afirmar que, em que pesem pontuais inconsistências cadastrais apontadas, os dados cadastrados no SIGCisternas (cisternas construídas e famílias beneficiárias) são confiáveis.

1.3.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.3.2.1 INFORMAÇÃO

Critérios de habilitação e de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos para a construção de Cisternas no âmbito do Edital de Seleção Pública Nº 024/2013.

Fato



Com o objetivo de selecionar entidades privadas sem fins lucrativos, interessadas na construção de cisternas de placas para a população rural de baixa renda no semiárido, no âmbito do Programa Cisternas, integrante do Programa ÁGUA PARA TODOS e do Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, com recursos oriundos do MDS, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, parceiro do MDS (Programa de Operacionalização dos Programas da SESAN – POPS – UG 550020), foi publicado o Edital de Seleção Pública Nº 024/2013 abrangendo municípios dos estados do Ceará, Minas Gerais e Paraíba.

O público-alvo do edital são famílias que não dispõem de acesso à fonte de água potável localizadas na zona rural do semiárido brasileiro, com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo ou, no caso dos idosos, renda total da família de até três salários mínimos, devendo ser priorizadas aquelas enquadradas nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família - PBF, nos termos da Instrução Operacional nº 01-SENARC/SESAN, de 07 de abril de 2009. O edital previu o aporte de recursos no montante de R\$ 21.027.000,00 oriundos da dotação orçamentária da Ação Governamental 11V1.

O escopo da análise teve como foco principal verificar se os critérios de habilitação e de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos estão em conformidade com os ditames da legislação atinente à matéria, notadamente, no que concerne à verificação da experiência e capacidade operacional das entidades contratadas, além de aferir se o MDS acompanha, de alguma forma, o processo de seleção conduzido pelo BNB.

Como condição para participação do processo seletivo, conforme item 3 do edital, o MDS exigiu o cadastramento das entidades e de suas propostas no SICONV e a compatibilidade de suas finalidades estatutárias (Estatuto) com o objeto do certame.

Também estava previsto a exigência de que a propostas atendessem a todas as exigências editalícias e que fosse submetido para análise do MDS os comprovantes documentais de que trata o inciso VII do art. 22 da PI 507/2011 (cadastramento no SICONV, nas áreas de Assistência Social e Saúde, especificamente subáreas 04.4 – Assistência Comunitária e 05.6 Alimentação e Nutrição), comprovante do exercício nos últimos 3 (três) anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do contrato de repasse.

Além disso, o cadastramento deve ser aprovado junto ao Ministério, mediante parecer fundamentado e cadastrado no SICONV e a entidade não poderia incidir em quaisquer das vedações previstas no art. 2º, inciso V, do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, que foi incluído pelo Decreto nº 7.568/2011, que veda a celebração de transferências voluntárias com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: a) omissão no dever de prestar contas; b) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; d) ocorrência de dano ao Erário; ou e) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

No Anexo III do Edital – das DIRETRIZES OPERACIONAIS – são delineadas as diretrizes operacionais que deverão ser atendidas pelas propostas apresentadas, funcionando como um “termo de referência” simplificado, onde são dispostas regras que dizem respeito tanto à metodologia quanto aos custos destas propostas, tais como: limite de custo de R\$ 25,00/cisterna para os trabalhos de identificação, mobilização e



seleção das famílias; custos de execução do *trabalho técnico-social* (correspondente às capacitações) per capita de R\$ 120,00/família; os custos das cisternas seriam comprovados mediante a apresentação de cotações de preços realizadas no mercado local e apresentadas na habilitação e não poderão ser superiores aos custos do SINAPI (conforme exige a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, índice setorial da construção civil).

Vale mencionar que o edital previu a inclusão nas planilhas de custo e composição de preço das propostas de “custos com alimentação dos pedreiros” (limitado a R\$ 50,00) e “custo de escavação do buraco”, que pode ser considerada uma estratégia eficaz do MDS para mitigar o risco de pagamento de taxas pelas famílias relativas às despesas indiretas com edificação das cisternas, considerando que uma cisterna leva de 5 a 7 dias para ser construída.

No Anexo V do edital, foram estabelecidos critérios de pontuação (100 pontos) com base na (1) experiência e capacidade técnica e operacional das proponentes (*tempo de atuação, volume de recursos públicos e quantidade de famílias beneficiadas com as políticas de SAN e de construção de cisternas*) e (2) adequabilidade do projeto apresentado quanto à metodologia, aos custos, prazo de execução e resultados previstos (*proporção das despesas de custeio com relação ao custo total do Projeto Básico apresentado pela Entidade; Metodologia atende as diretrizes estabelecidas no Anexo III; prazo de execução do Projeto Básico*).

De acordo com o edital, o MDS se encarregou da habilitação dos proponentes, ou seja, da aferição das condições de participação dos proponentes, enquanto o BNB se responsabilizou pela formação de uma “Comissão Especial de Licitação” para selecionar as propostas e de aplicar os critérios técnicos classificatórios (pontuação).

A partir de uma análise prévia dos critérios classificatórios, foi possível concluir que as entidades privadas sem fins lucrativos (ONG e OSCIP) que, provavelmente, já prestaram serviços no âmbito do Programa Cisternas (por meio de parcerias com os Estaduais e com a própria AP1MC, principal parceira do MDS), estarão mais suscetíveis à seleção. Contudo, considera-se que os critérios de pontuação trataram as candidatas de maneira isonômica, pois todas as entidades privadas sem fins lucrativos com a experiência desejada poderiam concorrer em igual chance.

Com relação ao item “2.2 – Metodologia que atenda as diretrizes estabelecidas no Anexo III”, a proposta será pontuada com 05 pontos caso atenda parcialmente às diretrizes dispostas e 10 pontos caso atenda integralmente. Em virtude de sua subjetividade, tal critério poderia ter sido eliminatório, ou seja, a proposta, para ser habilitada, deveria conter metodologia aderente às diretrizes em sua totalidade, de maneira que se sugere a Unidade atenção nos próximos editais. Além do que, destaca-se o fato de que a etapa de pontuação ficou sob a responsabilidade do BNB, e não do MDS.

1.3.2.2 INFORMAÇÃO

Convênio nº 256/2005 (SIAFI 538286 - Processo nº 71000.015701/2005-12) celebrado entre o MDS e o Governo de Estado de Minas Gerais.

Fato



A informação a seguir diz respeito ao Convênio nº 256/2005 (SIAFI 538286 - Processo nº 71000.015701/2005-12) celebrado entre o MDS e o Governo de Estado de Minas Gerais, ainda sob a égide da IN/STN nº 01/1997, no valor de R\$ 7.620.815,35, sendo R\$ 6.000.000,00 repassados pela União e R\$ 1.620.815,35 como contrapartida do Estado, celebrado em 23/12/2005, com vigência prorrogada até 22/12/2010 (foram celebrados três termos aditivos cujo objeto é a prorrogação do instrumento até a data de 31/12/2010).

A análise dos autos do processo foi motivada por critérios de criticidade, tendo em vista a deflagração da Operação *ESOPO* pela Polícia Federal que investiga indícios de malversação de recursos públicos, no âmbito do Programa Cisternas, por parte da OSCIP Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania - IMDC. O escopo da análise pela equipe de auditoria foi no sentido de verificar se o objeto foi fiscalizado, se houve contratação do IMDC no âmbito do convênio em questão e quais providências foram tomadas pela Unidade em relação a eventuais impropriedades detectadas no decorrer da execução do objeto.

O objeto do Convênio nº 256/2005 é a construção de 4.500 cisternas de placa (Ação Governamental 11V1 – Cisternas 1ª Água) de 16.000 litros, nos municípios de Minas Gerais, encontrando-se na situação “A APROVAR”, ou seja, a prestação de contas final já foi encaminhada ao MDS (em 2011, conforme expedientes diversos – ver papéis de trabalho) e encontra-se em análise pela área financeira da SESAN (CGEOF). Na ocasião, houve a devolução de R\$ 329.664,55 (2011RA000217, de 08/04/2011 – fl. 1.015), referentes a saldo de recursos não utilizados.

A partir da análise dos autos, verificou-se que a CORAS/CRG/CGU-PR encaminhou expediente (Ofício 5.303/2013/CSMTE-MDS/CORAS/CRG/CGU-PR, de 13/03/2014) à Secretaria-Executiva do Ministério indagando a respeito de possíveis ações correcionais até então empreendidas para esclarecer malversação de recursos públicos destinados à ação de construção de cisternas, haja vista a deflagração da referida operação policial.

De acordo com a CGEOF (Memorando s/nº - CGEOF/SESAN/MDS, de 31/03/2014 - fls. 1023 dos autos, encaminhado em resposta ao Memo 417 do Gabinete da Secretaria-Executiva do MDS), a análise da prestação de contas final ainda não foi concluída, mas que, a partir de análise prévia, verificou-se que os fatos apurados indicam que houve falhas na contratação do IMDC por parte do IDENE-MG. Tais falhas, de acordo com a CGEOF, ensejarão questionamentos pertinentes ao conveniente, havendo indicação de glosa de recursos. A CGEOF não especificou quais falhas foram detectadas.

Quanto à análise técnica da prestação de contas final (DGIP/SESAN), o Parecer Técnico nº 006/2013-CGAA/DEFEP/SESAN (fls. 1005 a 1014), de 29/01/2013, traz a informação de que foram registrados no SIGCisternas 4.327 cisternas das 4.500 previstas; dentre as cisternas registradas no Sistema, foram “aprovadas” pela área técnica 4.107 cisternas (91,26% em relação à meta pactuada), conforme as condições dispostas no termo de convênio (metodologia de aceitação das cisternas). Foi verificada inconsistência entre o relatório final de execução física e financeira (fl. 352 do anexo dos autos) e o SIGCisternas, sendo que o primeiro relata a entrega de 4.333 cisternas.

A área técnica não aprovou as demais cisternas em virtude de problemas nos formulários de entrega (termo de recebimento) que foram encaminhados pelo conveniente, tendo em vista as seguintes impropriedades: termos sem foto; foto ilegível;



cisterna fora dos padrões de projeto; placa ilegível; foto sem beneficiários presentes; números das cisternas não conferiam com os números registrados nos formulários.

Quanto às demais metas físicas (capacitações), a área técnica aprovou: 119 de 450 capacitações de pedreiros previstas (26,44% executado); 0 de 70 capacitações de agentes de saúde (0% de realização); e 4.257 de 4.500 famílias capacitadas (94,6% de execução). De acordo com a área técnica, a aprovação das metas de capacitação se deu com base na existência de documentação comprobatória, em que pesem as divergências detectadas em relação ao relatório final de execução física e financeira (que relata cumprimento da totalidade de todas as metas previstas).

Com base neste Parecer Técnico nº 006/2013, pode-se afirmar que *a estratégia (metodologia) aplicada pela área técnica, na análise da prestação de contas do Convênio 256/2005, foi adequada*, uma vez que a análise do cumprimento das metas físicas se deu de acordo com o rigor das regras pactuadas no instrumento, levando em consideração as entregas comprovadas com evidência documental (termo de recebimento e registro das entregas no SIGCisternas, lista de presença, etc.). Todavia, cabe mencionar que a equipe de auditoria não testou a fidedignidade do procedimento adotado pela área técnica para verificação da documentação comprobatória do cumprimento das metas pactuadas.

Com relação ao acompanhamento, supervisão e fiscalização do objeto do Convênio nº 256/2005, é importante mencionar a fiscalização realizada pelo MDS, no período de 28/07 a 01/08/2009, com a finalidade de verificar a capacidade operacional do Estado para o desenvolvimento do Programa, analisar o processo de contratação da empresa Tecno (meta de 210 cisternas) e da OSCIP IMDC (meta de 4.290 cisternas) e aferir a qualidade das cisternas construídas, a seleção das famílias e capacitações realizadas, tendo sido elaborado, em 27/08/2009, o 'Relatório de Viagem de Monitoramento in loco do Programa Cisternas no Estado de Minas Gerais' (volume IV – fls. 624 a 684).

De relevante, sob o ponto de vista do controle, o relatório trouxe as seguintes informações de monitoramento:

- Foram realizados questionamentos sobre o fato de que o IMDC ofereceu a menor proposta de preço para a construção de 4.290 cisternas e capacitação de famílias, no entanto, no decorrer do processo, verificou-se que o custo efetivo da tecnologia social estava consideravelmente acima da proposta inicial. Acerca dos indícios de *superfaturamento*, o Instituto esclareceu que, quando iniciou as construções, o custo estava em torno de R\$ 1.700,00/cisterna, mas em 2008, houve um aumento nos custos com material de construção, mesmo com redução de IPI. Assim, o custo da tecnologia passou para R\$ 1.780,00 e depois para R\$ 1.800,00.
- Foram inspecionadas 122 cisternas, entrevistadas 109 famílias (algumas famílias não se encontravam em casa) e visitados 12 municípios. O relatório ressalta que foram inspecionadas todas as cisternas construídas até aquele momento pela Tecno, nos municípios sorteados, e sorteadas as cisternas construídas pelo IMDC (amostra aleatória). Foram encontradas falhas estruturais, tais como: 46,51% das bombas não funcionavam (quase a metade); 12,66% das cisternas tinham vazamento; 2,53% das cisternas visitadas não estavam com a placa de



identificação afixada nas cisternas (pouca representatividade); 10,13% das placas das cisternas estavam ilegíveis (pouca representatividade).

- Quanto à contratação do IMDC (fl. 680), a equipe de fiscalização apurou que foi realizado procedimento de “dispensa de licitação”, tendo sido encaminhadas três propostas: a) IMDC – R\$ 6.105.640,00 (custo per capta: R\$ 6.105.640,00 / 4.290 = R\$ 1.423,23); b) FUNDER – R\$ 7.450.233,00; c) SESI/FIEMG – R\$ 8.540.121,00. Ressalte-se que o instrumento jurídico utilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para contratar o IMDC foi “contrato” e não “termo de parceria”. Apesar do custo per capta (R\$ 6.105.640,00 / 4.290 cisternas) chegar ao valor de R\$ 1.423,23/cisterna, a equipe de fiscalização apurou que, durante a execução do objeto, o custo praticado foi superior, conforme consignado anteriormente. Vale mencionar que, segundo “CLÁUSULA TERCEIRA DAS RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES – Do IMDC” (folha 827 dos autos), era uma das responsabilidades do IDENE “promover, de forma descentralizada, as aquisições e contratações de acordo com os procedimentos análogos à licitação”.
- Também foi constatado descumprimento do cronograma de desembolso: até o momento da fiscalização, haviam sido construídas 41% das cisternas e repassados 84% do valor total do contrato.
- Divergência entre as responsabilidades do IDENE/MG e seu parceiro a OSCIP IMDC, já que a equipe de fiscalização detectou que algumas das cotações de preço realizadas foram conduzidas pelo próprio IDENE, e não pelo IMDC.

Em resposta aos questionamentos efetuados quanto à fiscalização realizada, que tratam da questão do custo da cisterna, da dispensa de licitação, bem como em relação às responsabilidades do IMDC frente ao objeto do convênio, o conveniente encaminhou os Ofícios OF. N° 143/2009-GAB/DG/IDENE, de 28/10/2009 (fls. 702 a 707) e OF N° 134/2009-GAB/DG/IDENE, de 28/09/2009 (este último encaminhado ao IMDC).

Da análise dos referidos expedientes, verifica-se que não há pronunciamento oficial (resposta) do IMDC acerca das impropriedades apontadas. Quanto aos problemas estruturais, o IDENE/MG informou que, tão logo fossem providenciados os consertos, seria encaminhada resposta ao MDS, porém, assim como em relação às demais impropriedades, não há o posicionamento final da OSCIP.

Acerca do acompanhamento, a partir da análise dos autos, verificou-se, assim, a *realização de uma fiscalização oportuna do objeto no exercício de 2009*, que levantou impropriedades com impactos financeiros, tais como indícios de que o preço pago à OSCIP IMDC pelas cisternas construídas estava superior ao valor cotado inicialmente pelo conveniente, tendo sido em virtude desse valor cotado o fundamento para a escolha da OSCIP dentre as 3 (três) cotações de preço apresentadas ao conveniente; além de indícios de descumprimento dos ditames da Lei n° 8.666/1993 (Lei Federal de Licitações), uma vez que o instrumento utilizado na parceria entre o IDENE/MG e a OSCIP IMDC foi “contrato” e não “termo de parceria”.

Diante das impropriedades detectadas, a área técnica da SESAN emitiu os Ofícios n°s 444/2009-DGIP/SESAN/MDS (fls. 889 a 892), de 14/12/2009, e 52/2010-



DGIP/SESAN/MDS (fls. 905 a 910), de 01/03/2010, informando que as impropriedades com impactos financeiros (indícios de superfaturamento e dispensa de licitação na contratação do IMDC) *seriam objeto de análise financeira da documentação da prestação de contas final, por parte da CGEOF, que ainda se encontra em análise.*

Neste sentido, foi emitido Nota de Auditoria específica, recomendando à SESAN que priorizasse a análise financeira da prestação de contas do Convênio nº 256/2005 e aprofundasse a análise das impropriedades apontadas na fiscalização realizada pela área técnica da SESAN em 2009, em especial, quanto ao apontamento a respeito de indícios de superfaturamento, promovendo a glosa da diferença entre o valor contratado e o valor efetivamente pago à OSCIP, se comprovado dano ao erário, instaurando, se for o caso, tomada de contas especial.

1.3.2.3 INFORMAÇÃO

Convênio nº 239/2009 (SICONV nº 714479) celebrado com o Governo do Estado do Ceará para construção de cisternas.

Fato

Trata-se do convênio nº 239/2009 (SICONV nº 714479) celebrado com o Governo do Estado do Ceará, no valor de R\$ 127.106.786,26, sendo 82.500.000,00 por meio de repasse federal e R\$ 44.606.786,26 como contrapartida dos cofres estaduais, para construção de 82.428 cisternas (49.028 cisternas na Fase “1”, sendo 28 cisternas escolares – 33.400 na Fase “2”, acordado posteriormente por meio de aditivo firmado em 2011) nos municípios do Estado do Ceará, no âmbito da Ação Governamental de 1ª Água (11V1 – Acesso à água para o Consumo de Alimentos - Cisternas de 1ª Água).

Em 2013, o Ministério Público Estadual (MPC/CE) ingressou com representação no Tribunal de Contas do Estado do Ceará referente à denúncia de supostas irregularidades na execução dos recursos dos Convênios nºs 033/2010, 043/2010, 142/2011 e 138/2012, celebrados entre a Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA e o Instituto Vida Melhor – IVM, objetivando a construção de cisternas no semiárido, no valor estimado de R\$ 13.553.572,35.

Por força de medida cautelar, mediante Despacho Singular nº 1718/2013, o ministro relator do processo que tramita naquela Corte de Contas (Processo nº 03112/2013-9) determinou a suspensão cautelar de novos repasses ao IVM e a audiência do gestor estadual, que foi homologada pelo plenário, por unanimidade de votos, por meio da Resolução nº 726/2013, de 21/05/2013.

Após inspeção por parte da 14ª ICE (Inspetoria de Controle Externo), cujo relatório foi concluído em 01/11/2013 (Certificado nº 036/2013 – fls. 847 a 866 dos autos), a pedido do próprio TCE, foram constatadas diversas irregularidades que serviram de base para a Resolução nº 0191/2014 (fls. 842/843), expedida em 04/02/2014, que trouxe, principalmente, a determinação de suspender a medida cautelar que bloqueava os saldos dos convênios estaduais firmados com o IVM e as glosas de despesas que não se coadunavam com o objeto dos convênios em questão. Frise-se que não houve determinação para que o Governo do Estado do Ceará instaurasse processo de Tomada de Contas Especial conforme sua competência e jurisdição.



Dentro do contexto, o escopo da análise dos autos ateuve-se ao exercício de 2013, a partir do qual foi verificada a adequabilidade da *supervisão, do acompanhamento e da fiscalização* do MDS sobre as metas objeto do convênio em questão, bem como os desdobramentos e providências tomadas pela Unidade a respeito das denúncias impetradas no Tribunal de Contas do Estado – TCE, ou seja, o convênio foi incluído na amostra da auditoria com base no critério de *criticidade*.

Inicialmente, cabe apresentar uma radiografia do Convênio 239/2009 no sentido de contextualizá-lo dentro da análise efetuada pela equipe de auditoria, trazendo a relação de empenhos emitidos, termos aditivos celebrados, aporte de recursos adicionais, pagamentos realizados, prorrogação de vigência, subconvênios firmados, etc. Tais informações constam dos quadros a seguir:

Termos aditivos firmados ao Convênio nº 239/2009

Termo	Data	Objeto	Vigência	Concedente (R\$)	Conveniente (R\$)	Total
T. Original (fls. 235/246)	30/12/2009	Termo inicial	31/12/2011 (inicial)	42.500.000,00	31.935.733,82	74.435.733,82
T. Aditivo 01 (fls. 271/272)	24/06/2010	Indicação de Crédito Orçamentário e Nota de Empenho	-	-	-	-
T. Aditivo 02 (fls. 358/359)	12/08/2011	Indicação de Crédito Orçamentário e Nota de Empenho	-	-	-	-
T. Aditivo 03 (fls. 476/477)	14/12/2011	Ampliação de metas, aporte de recursos e prorrogação da vigência	31/12/2012	+40.000.000,00	+12.671.052,44	+52.671.052,44
T. Aditivo 04 (fls. 576/577)	27/12/2012	Prorrogação de vigência	31/08/2013	-	-	-
T. Aditivo 05 (fls. 724/725)	30/08/2013	Prorrogação de vigência	31/12/2013	-	-	-
T. Aditivo 06 (fls. 778/779)	05/02/2014	Prorrogação de vigência	31/08/2014	-	-	-
Total				82.500.000,00	44.606.786,26	127.106.786,26

Fonte: documentos inseridos nos autos.

Empenhos emitidos / Pagamentos realizados - Convênio nº 239/2009

Ano	Empenho	Data de emissão	Valor (R\$)	Ordem bancária	Data do repasse	Valor (R\$)
2009	2009NE900695	18/12/2009	2.000.000,00	-	-	-
Subtotal de 2009			2.000.000,00	Subtotal de 2009		-
				2010OB800613	05/07/2010	2.000.000,00
2010	2010NE900098	12/05/2010	25.000.000,00	2010OB800614	05/07/2010	25.000.000,00
	2010NE900100	13/05/2010	500.000,00		05/07/2010	500.000,00
Subtotal de 2010			25.500.000,00	Subtotal de 2010		27.500.000,00
2011	2011NE800082	12/04/2011	15.000.000,00	2011OB800476	11/10/2011	15.000.000,00
	2011NE800265	24/11/2011	40.000.000,00	2011OB800688	04/01/2012	40.000.000,00
Subtotal de 2011			55.000.000,00	Subtotal de 2011		55.000.000,00
Total dos empenhos			82.500.000,00	Total de ordens bancárias		82.500.000,00

Fonte: SICONV e SIAFI.

Subconvênios firmados pelo conveniente – Convênio nº 239/2009 – Fase “1” – Meta de 49.000 cisternas

Instituição	CNPJ	Convênio Estadual	Meta	Valor (R\$)
Associação Cristã de Base - ACB	06.740.096/0001-00	273/2010	4.334	3.376.726,02
		144/2011		3.809.921,82
Centro de Defesa dos Direitos Humanos Antônio Conselheiro – CDDH-AC	06.741.573/0001-52	162/2010	3.530	3.467.119,89
		153/2011		2.392.726,58
Centro de Estudos e Assistência às Lutas do Trabalhador e Trabalhadora – CEALTRU	06.745.897/0001-69	045/2010	7.862	5.867.627,94
		150/2011		7.321.893,38



Centro de Estudo e Apoio ao Trabalhador e Trabalhadora - CEAT	10.379.766/0001-82	277/2010	4.390	3.616.105,43
		146/2011		3.660.367,36
Centro de Estudos do Trabalhador e de Assessoria do Trabalhador – CETRA	06.929.574/0001-25	034/2010	9.613	10.555.579,54
		031/2010		
		145/2011		5.581.722,77
Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura no Estado do Ceará – FETRAECE	07.340.961/0001-94	151/2010	2.162	3.553.798,48
Instituto Antônio Conselheiro – IAC	04.597.681/0001-78	073/2010	4.054	3.887.746,46
		143/2010		2.845.695,78
Organização Flor do Piqui – IFP	07.535.592/0001-95	032/2010	4.076	3.318.134,36
		152/2011		3.435.153,52
Instituto Vida Melhor – IVM	07.166.852/0001-00	33/2010	3.524	3.169.147,81
		142/2011		2.706.716,35
Organização Barreira Amigos Solidários – OBAS	04.433.866/0001-47	047/2010	3.850	3.422.786,08
		149/2011		3.042.102,70
Fundação Francisco Lima Botelho - FLB	04.628.488/0001-57	285/2010	1.605	3.467.119,89
TOTAL			49.000	82.498.192.16(*)

Fonte: documentos inseridos nos autos (Despacho AECI/MDS - fls. 873/874).

* A realização de subconvênios em valores superiores ao montante previsto no Convênio nº 239/2009 foi objeto de diligência por parte da Unidade (Ofício nº 38/2014-DEFEP/SESAN/MDS, de 21/02/2014 - fls. 911/913. Ainda não há resposta do convenente.

** Todas as cisternas da Fase “1” já foram entregues.

Metas cumpridas até dezembro/2013 - Convênio nº 239/2009 – Fase “2” – Meta de 33.400 cisternas

Entidade	Qtde. de municípios	Metas	Construídas até o Período
CEALTRU	5	4.696	2.005
COPASSAT	4	2.156	896
VIDA MELHOR – IVM	3	4.348	0
CETRA	4	4.540	1.765
OBAS	2	2.646	1.128
IRDSS	5	1.058	479
CEAT	11	4.862	1.465
CADESC	1	4.400	1.747
CACTUS	5	3.106	311
Aguardando definição	1	1588	0
TOTAL		33.400	9.796

Fonte: documentos inseridos nos autos (Relatório Trimestral de outubro a dezembro/2013 (fls. 916/928).

Com relação ao acompanhamento pelo Ministério das ações implementadas pelo Governo do Estado do Ceará, pela análise da documentação acostada aos autos, verificou-se que a área técnica tem acompanhado a execução do objeto do convênio por meio de consultas periódicas ao SIGCisternas (verificação do cumprimento das metas físicas) e ao SICONV (verificação do cumprimento das metas financeiras – pagamentos efetuados aos fornecedores), cujos resultados das análises são consignados em “registros de monitoramento” (Ex: Registro de Monitoramento do dia 15/03/2013 – fl. 618 – Registro de Monitoramento do dia 19/04/2013), e também por intermédio de análise dos relatórios de execução física e financeira encaminhados pelo convenente (Ex: Relatório de Acompanhamento do Projeto Cisternas de Placas referente ao período de novembro/2012 a março/2013 – fls. 626 a 631 – analisado por meio da Nota Técnica nº 43/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 17/05/2013).

A partir da leitura da Nota Técnica nº 43/2013, verifica-se que a SESAN avalia os seguintes tópicos: confronto entre as metas previstas e realizadas, por município assistido e/ou por entidade parceira executora; editais publicados para contratação de pessoa jurídica (principalmente, pregões); entidades sem fins lucrativos (parceira executora) contratadas no período em análise (de acordo com o relatório de acompanhamento referente ao período abril a junho de 2013, haviam sido firmados convênios estaduais com oito entidades privadas sem fins lucrativos para a construção de 33.400 cisternas); pagamentos realizados (SIAFI e SICONV). Dessa forma,



verificou-se que a análise tem como foco aspectos quantitativos e qualitativos da evolução da execução do objeto monitorado.

Vale mencionar que também são encaminhados pelo conveniente, de maneira oportuna, os extratos da conta corrente do convênio (Ex: extratos inseridos às folhas 657 a 675), a partir dos quais a SESAN tem condições de confirmar os pagamentos realizados e a conformidade destes pagamentos com a legislação afeta a transferências voluntárias, quanto à obrigação de aplicar os recursos enquanto não utilizados, à verificação do nexo entre as receitas e despesas, bem como quanto ao tipo de operação realizada, sendo vedado o saque de recursos ou outra operação que não permita identificar o destinatário dos recursos. Contudo, em que pese a qualidade do acompanhamento feito pela Secretaria, *há que se ressaltar que não constam das notas técnicas elaboradas em 2013 elementos que permitam evidenciar que a área técnica analisou se a movimentação constante do extrato da conta corrente encontrava-se compatível com o estágio da execução financeira, ou com vistas a detectar desembolsos indevidos por parte do conveniente.*

Com relação à *análise dos pedidos de aditamentos feitos* pelo conveniente, vale mencionar os aspectos técnicos e financeiros verificados pela área técnica por ocasião da aprovação do pleito relativo ao 5º Termo Aditivo ao instrumento: por meio dos Ofícios nºs 1.248/2013, de 17/05/2013, e 1.698, de 25/06/2013, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará solicitou ajustes no Plano de Trabalho pactuado, com o objetivo de prorrogar a vigência do convênio para 31/12/2013 e acordar a utilização dos rendimentos da aplicação financeira, ajustando o valor da contribuição à família para o valor de R\$ 430,00 e inclusão de R\$ 80,00 referentes à aquisição de água para a implementação e abastecimento inicial, bem como incluir cláusula no Termo de Convênio referindo-se à Medida Provisória nº 619/2013 e o Decreto nº 8.038/2013 (novo marco legal do Programa Cisternas).

Para este pleito, a Unidade elaborou a Nota Técnica nº 079/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 711/716), em 02/08/2013, tendo sido analisado o mérito e avaliado os seguintes tópicos: nível de execução física e financeira à época do pleito; memória de cálculo relativo ao uso de R\$ 205,00 oriundos do rendimento da aplicação financeira para custear a ampliação do valor da contribuição à família (que passou de R\$ 225,00 para R\$ 430,00). Além disso, atestou que as alterações propostas não alteram o valor final do convênio e não modificam o objeto inicialmente pactuado; e não aprovou a inclusão de cláusula versando sobre a Medida Provisória nº 619/2013, por se tratar de um convênio em plena execução. Sendo assim, após o parecer favorável pela área técnica e financeira (Despacho de 12/08/2013 – fl. 719), inclusive posição favorável também pela CONJUR-MDS (Parecer CONJUR nº 0301/2013/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 21/08/2013 – fl. 720), foi celebrado (assinado), em 30/08/2013, o 5º Termo Aditivo ao convênio 239/2009, publicado no D.O.U. em 11/11/2013.

Em 10/09/2013, por meio do Ofício nº 128/2013-DEFEP/SESAN/MDS (fls. 730/731), verificou-se que o MDS solicitou o encaminhamento pelo conveniente da prestação de contas física parcial (formulários de termo de recebimento) referente à Fase “1”, dado que o SIGCisternas demonstrava em setembro/2013 a entrega de 49.000 cisternas. Esse pedido foi intempestivo, o que denota um *acompanhamento frágil* até o exercício de 2013, considerando que o convênio foi firmado ao final de 2009. Vale frisar que, até setembro/2013, já havia sido repassado ao conveniente todo o montante previsto no convênio (R\$ 82.500.000,00), o que também demonstra um *descompasso entre a execução física e financeira do Convênio nº 239/2009.*



Já com relação ao pedido de prorrogação do instrumento até 31/08/2014, que deu origem ao 6º Termo Aditivo, que foi publicado no D.O.U. em 05/02/2014, verificou-se que a Unidade, na análise do mérito, levou em consideração diversas questões de cunho técnico e financeiro, tendo sido solicitado, inclusive, o envio de ‘Relatório Trimestral de Acompanhamento’ referente ao período de julho a setembro/2013 (fls. 737 a 752 dos autos). Neste relatório, foi analisado de maneira cuidadosa o cumprimento das metas físicas (com menção aos atrasos justificados pelo conveniente), tendo sido aprovado por meio da Nota Técnica nº 243/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 770/773), de 10/12/2013.

Foram aplicados os pontos de controle de acordo com a legislação afeta aos convênios, tendo sido celebrado o 6º Termo Aditivo somente após análise pela área técnica e financeira (Despacho de 11/12/2013 – fl. 774, com o aprova do Ordenador de Despesas) e pela AECI/MDS (Despacho Nº 0576/2013-AECI/MDS – fls. 775/776, de 30/12/2013), que verificou o pleito sob o ponto de vista do controle e manifestou-se favorável à prorrogação sob a condição de que a Secretaria Executiva do Ministério se pronunciasse a respeito, o que ocorreu em 30/12/2013, por meio da Nota Informativa/SE/Nº 18/2013 (fl. 777). Vale comentar que Secretaria Executiva solicitou que a área técnica (Coordenação Geral de Acesso à Água – GAA/DEFEP) inserisse nos autos análises sobre os aspectos de gestão do referido convênio, haja vista o descompasso entre a execução física e financeira relatado anteriormente.

Neste sentido, a área técnica emitiu a Nota Técnica nº 055/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 839/840), de 25/02/2014, informando, inclusive, que o conveniente encaminhou em meio digital os termos de recebimento das tecnologias referentes à meta 1 (Fase 1) de 49.000 cisternas, acrescentando a informação de que, naquela data, a área técnica estaria procedendo à análise que não foi concluída (ou seja, a PC parcial física foi encaminhada e está sendo analisada).

Quanto à fiscalização do objeto, em atendimento ao ‘Plano de Fiscalização’ das transferências voluntárias firmadas pelo Ministério, que é executado pela Assessoria Especial de Controle Interno do MDS – AECI/MDS, em cooperação com a área técnica (CGAA), verificou-se que, no exercício de 2013, o instrumento passou por 2 (duas) fiscalizações, a saber:

- a) Monitoramento *in loco*, a partir do qual foram fiscalizados, no período de 01 a 04 de outubro/2013, 04 (quatro) municípios assistidos no âmbito do convênio, tendo sido elaborado, pela área técnica, Relatório de Viagem em outubro/2013, encaminhado ao conveniente, com pedido de esclarecimentos, por meio do Ofício nº 38/2014-DEFEP/SESAN/MDS (fls. 799 a 801), de 21/02/2014. A equipe de fiscalização concluiu que o Convênio 239/2009 estava sendo executado de forma a dar cumprimento ao objeto pactuado.
- b) “Documento interno de subsídio para o aperfeiçoamento dos processos de gestão Nº 13 – AECI/2013” (fls. 870 a 888), datado de 22/11/2013, referente a fiscalização realizada pelo Ministério (equipe CGAA e AECI/MDS), no período de 24 a 28/06/2013. Os apontamentos foram objeto de diligência também do Ofício nº 38/2014-DEFEP/SESAN/MDS (fls. 911/913), de 21/02/2014. A equipe de fiscalização concluiu, principalmente, que o conveniente exerce ações de acompanhamento, controle e fiscalização das entidades privadas sem fins



lucrativos *subconveniadas* (Ex: conveniente realiza visitas de campo, aprova prestações de contas parciais antes da liberação de parcelas, etc.).

Dentre as principais constatações apontadas pelas fiscalizações, menciona-se: problemas estruturais de algumas das cisternas visitadas; inconsistências pontuais detectados nos registros do SIGCisternas (a partir do qual foram selecionadas as amostras a serem inspecionadas) e do SICONV; ausência de consulta ao CEPIM, por parte do conveniente, sobre a regularidade das entidades; aquisição, por parte das entidades subconveniadas, de material permanente não previsto no plano de trabalho do convênio federal (falha pontual); conclusão das equipes de fiscalização de que o processo de edificação, de fato, gera custos adicionais para as famílias, principalmente, no que tange à alimentação do pedreiro e a escavação do alicerce da cisterna.

Verifica-se que a área técnica diligenciou o conveniente acerca de todas as principais constatações levantadas nas duas fiscalizações realizadas. O conveniente solicitou prorrogação do prazo para atendimento de ambos os pleitos (Ofício SEC nº 1014/2014 – fl. 934, de 16/04/2014), que foi concedido pelo MDS (Ofício nº 100/2014-DEFEP/SESAN/MDS – fl. 935, de 28/04/2014), encontrando-se ainda dentro do prazo.

O Relatório Trimestral de Acompanhamento do Programa Cisternas (fls. 916/928), referente ao período de outubro a dezembro/2013, datado de 24/02/2014, que traz dados consolidados sobre a execução física e financeira da Fase “2” do convênio 239/2009 (meta física de 33.400 cisternas fixada em novembro/2011, por meio do 3º Termo Aditivo) informa que, até dezembro/2013, haviam sido construídas somente 9.796 cisternas do total de 33.400 previstas (cumprimento de cerca de 30% da meta física).

Considerando que a fixação das metas da Fase “2” foi objeto do 3º Termo Aditivo celebrado em novembro/2011, e considerando que em dois anos (dezembro/2011 a dezembro/2013) foi cumprido algo em torno de 30% (9.796 cisternas) da meta física, de acordo com o último relatório de acompanhamento que traz o estágio da execução física ao final de 2013, a equipe de auditoria conclui que *se mantendo a taxa de entrega de cisternas de cerca de 408 cisternas/mês* (9.796 cisternas / 24 meses), sem considerar outros fatores, *o Governo do Estado do Ceará finalizará as metas que restam (23.604 cisternas) somente em 57 meses ou 4,8 anos a contar de agora.*

Chama a atenção o fato de que o Convênio nº 239/2009 tinha vigência inicial fixada em 31/12/2011 e de que todo o repasse foi concluído em janeiro/2012 (2011OB800688, de 04/01/2012), o que denota certo descompasso na execução física em relação à financeira. Sendo assim, mostra-se essencial a análise financeira da prestação de contas parcial, com vistas a verificar o nexo de causalidade entre as receitas e despesas do convênio, por meio do cotejo entre as despesas registradas nos extratos (conta corrente e aplicação financeira) e os documentos relativos às despesas realizadas, assim como os rendimentos da aplicação financeira.

Ressalta-se que, ainda *não foi solicitado ao conveniente uma prestação de contas parcial dos recursos repassados*, em que pese, conforme já relatado neste relatório, em setembro/2013 (por meio de diligência) o MDS ter solicitado o encaminhamento pelo conveniente dos formulários de termo de recebimento (documento comprobatório do registro de cisternas construídas no SIGCisternas) das 49.000 cisternas construídas referentes à Fase “1”. Esses formulários, que até a data de conclusão dos trabalhos de



campo de auditoria ainda se encontravam em análise por parte da CGAA, dizem respeito apenas à prestação de contas parcial física.

Após a análise dos elementos colhidos nos autos, no que se refere aos aspectos de acompanhamento, supervisão e fiscalização do objeto do Convênio 239/2009 firmado com o Governo do Estado do Ceará, pode-se afirmar, com base na profundidade dos exames realizados, comprovados nos papéis de trabalho levantados, que no exercício de 2013, a SESAN realizou adequado acompanhamento, embora inoportuno em relação ao descompasso físico e financeiro relatado, e também fiscalizou o objeto de forma adequada, dando tratamento aos problemas verificados por meio de diligências. *Assim, considerando o descompasso físico e financeiro da execução do objeto do Convênio 239/2009, foi recomendado, por meio de Nota de Auditoria, que a SESAN avaliasse a oportunidade e a conveniência de solicitar a prestação de contas parcial, no sentido de avaliar as contas também sob seus aspectos financeiros.*

Também cabe mencionar que o relatório de acompanhamento (fls. 916/928), referente ao período de outubro a dezembro/2013, destaca que, até a data de 24/02/2014, o subconvênio firmado com o IVM continua paralisado, em consonância à Medida Cautelar nº 1718/2013, do TCE-CE, de 20/05/2013, que determinou a suspensão cautelar de novos repasses à entidade e o bloqueio do saldo da conta corrente dos convênios firmados entre o conveniente e a entidade. Segundo este mesmo relatório, até dezembro/2013 o IVM não havia entregado nenhuma das 4.348 cisternas pactuadas com o Governo do Estado do Ceará, em que pese ter sido repassado, até a conclusão dos trabalhos de campo de auditoria, R\$ 2.510.317,27 dos R\$ 7.436.713,56 (mais de 30% do valor total do subconvênio).

1.3.2.4 INFORMAÇÃO

Fragilidades detectadas na análise técnica das propostas e dos planos de trabalho relativos aos convênios SICONV n°s 776958 e 778194, celebrados respectivamente com os Governos dos Estados do Pará e Amazonas.

Fato

Com base no Edital de Chamamento Público nº 7/2012, a SESAN celebrou o convênio SICONV nº 776958 com o Governo do Estado do Pará (Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS/PA), no valor de R\$ 4.025.333,35, e o convênio SICONV nº 778194 com o Governo do Estado do Amazonas (Secretaria de Estado de Infraestrutura – SEINFRA/AM), no valor de R\$ 13.829.048,40, ambos na data de 31.12.2012.

Em exame aos autos dos processos dos referidos convênios, foi verificado que, com base nas análises técnicas consignadas, respectivamente, nas Notas Técnicas s/n CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, e nº 253/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, ambas de 28.12.2012, as propostas e os planos de trabalho foram aprovados e despachados para análise da Consultoria Jurídica – CONJUR e da Assessoria Especial de Controle Interno – AECI do MDS, sendo, posteriormente, firmados os termos de convênio.

Ocorre que, a despeito do posicionamento da área técnica sobre os elementos descritos nas propostas (projeto técnico/plano de trabalho), constatou-se que a AECI/MDS apontou falhas nas propostas e nos planos de trabalho dos aludidos instrumentos, bem como a ausência nos autos e no SICONV de documentos exigidos no Edital de



Chamamento Público nº 07/2012 (habilitação e cotações de preços), conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 7 - Fragilidades verificadas nas propostas de trabalho

Item	Convênio nº 776958	Convênio nº 778194
-	Despacho nº 0943/2012 – AECI/MDS, de 28.12.2012	Despacho nº 0946/2012 – AECI/MDS, de 28.12.2012
1	Ausência de detalhamento de despesas com passagem fluvial (translados); carga horária (quantidade de cursos, etc.); kits (itens de composição)	Ausência de detalhamento de despesas oficinas (número de turmas, etc.);
2	Ausência de detalhamento de meios de controle de utilização de despesas sensíveis (locação de veículos e aquisição de combustíveis)	Ausência de detalhamento de meios de controle de utilização de despesas sensíveis (aquisição de combustíveis)
3	Ausência de justificativa da pertinência da despesa com lanche; e com deslocamento de instrutor – aéreo, terrestre e fluvial	Ausência de justificativa da pertinência de despesas com aquisição de GPS, máquina fotográfica e notebook; bem como da pertinência da etapa “monitoramento das atividades realizadas e condições socioeconômicas e ambientais do projeto” (Etapa 2, Meta III)
4	-	Possibilidade de as despesas com aquisição de GPS, máquina fotográfica e notebook, no caso de serem utilizados nas atividades dos serviços de consultoria a serem contratados, se caracterizarem como taxa de administração, gerência ou similar
5	-	Ausência da demonstração da base de cálculo que justifique o quantitativo previsto para as despesas com passagens fluvial, aérea e rodoviária; para o número de viagens a serem realizadas pelos técnicos e colaboradores; e para os quantitativos previstos para a confecção de materiais gráficos para divulgação do programa
6	-	Planilha de custo não detalhadamente agrupada por meta, etapa e atividade
7	-	Ausência da Declaração de despesas derivadas das Parcerias Público-Privada e Documento de posse da Secretaria de Estado
8	Ausência de registro no SICONV de três cotações de preços para as despesas com passagens rodoviárias, fluvial e despesas com locomoção (balsa)	Ausência de registro no SICONV de cotações de preços para as despesas com material de consumo (escritório/expediente) e passagens nas modalidades aérea e rodoviária



9	Incompatibilidade de valores entre o SICONV e o plano de trabalho para as despesas com passagens fluviais; material didático – folder, flip chat, papel 40kg, papel A4, pincel atômico, caneta esferográfica; e material permanente – projetor multimídia	-
---	---	---

Fonte: Processos físicos / SICONV.

Registre-se que, em relação ao Convênio nº 778194, a AECI, por meio do Despacho nº 0946/2012-AECI/MDS, de 28.12.2012, considerou que as falhas levantadas nos itens “1” a “6” do quadro anterior possuem relevância o suficiente a ponto de condicionar a liberação, por parte do Ministério, da 1ª (primeira) parcela dos recursos até que o órgão conveniente apresentasse esclarecimentos e/ou encaminhasse documentação complementar no sentido de sanar as fragilidades apontadas.

Assim, considerando que as falhas praticadas pelos órgãos convenientes não foram previamente detectadas pela área técnica do órgão concedente, e que algumas dessas falhas impediram a liberação dos recursos, constata-se que a análise técnica (Convênio 776958 – consignada na Nota Técnica s/n CGAA/DEFEP/SESAN/MDS; e Convênio 778194 – consignada na Nota Técnica nº 253/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, ambas de 28.12.2012) do plano de trabalho apresenta sinais de fragilidade que ensejam uma reavaliação dos procedimentos de controle que estão sendo aplicados na etapa de formalização das transferências voluntárias firmadas no âmbito da Ação 11V1.

A princípio, a equipe de auditoria verificou que a rotina de análise da proposta de convênios e/ou outros instrumentos congêneres não detinha controles suficientes para a realização de uma avaliação mais completa e criteriosa das despesas relacionadas no projeto técnico/plano de trabalho, tendo sido realizados questionamentos neste sentido. Assim, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201316929/008, de 21.11.2013, mediante o Ofício nº 20/2014 – GABIN/SESAN/MDS, de 13.1.2014, o gestor encaminhou a Nota Técnica nº 002/2014 – CGAA/DEFEP/SESAN, de 7.1.2014, respondendo o que segue:

“Há de se esclarecer que, quanto aos Convênios nº 059/12 – 776958/2012 (SEAS-PA) e nº 066/12 – 778194/2012 (SEINFRA-AM), os apontamentos relacionados nas NOTAS TÉCNICAS s/n CGAA/DEFEP/SESAN/MDS de 28/12/2012 e nº 253/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS não se referem a admissão de deficiências, mas a pontos que visam à melhoria do monitoramento e execução das propostas, procedimento apropriado e normal na gestão de qualquer política pública.

Salienta-se que o Edital de Chamamento Público nº 7/2012, lançado em 13 de junho de 2012, só resultou na efetiva celebração dos convênios ao final de dezembro. Neste interim, seguindo as etapas dispostas no edital, foi possível realizar ampla discussão e análise das propostas apresentadas. Os proponentes tiveram a oportunidade de apresentar em oficina de trabalho suas respectivas propostas, momento no qual tanto a área técnica da SESAN, quanto os membros da Comissão de Avaliação puderam inquirir os respectivos proponentes sobre diversos aspectos da proposta. Todos os projetos então passaram por melhorias e ajustes, com base nas diretrizes da comissão e em estrito acompanhamento da SESAN até que as propostas chegassem à condição de serem aprovadas. Nesse mesmo sentido, diante do ineditismo na região Norte, bem como do processo de avaliação realizado, foi o entendimento da Consultoria Jurídica e



da Assessoria Especial de Controle Interno, que opinaram pela viabilidade da celebração.

Esses pontos de melhoria ainda continuam sendo tratados pela SESAN conforme descrição abaixo. Especificamente, em relação ao Convênio nº 059/12 – 776958/2012 (SEAS-PA) quanto à falta de detalhamento das despesas, à falta de envio da planilha de controle de combustível, bem como à falta de envio de cotações de preços faltantes, há de se esclarecer que DEFEP/SESAN encaminhou o Ofício nº 35/2013-DEFEP/SESAN/MDS, de 12/04/2013, acostado aos autos às folhas 219 a 221, solicitando tais pendências, além de outros dados e providências, conforme solicitado pela Assessoria Especial de Controle Interno deste MDS em seu Despacho nº 0946/2012-AECI/MDS, de 28/12/2012. Em resposta a tais solicitações, o Estado encaminhou o Ofício nº 463/2013-GAB.SEAS, de 01/08/2013, porém após análise foi constatado que alguns itens não foram devidamente justificados ou encaminhados a este MDS. Diante disso, foi providenciada a retificação, via Ofício nº 204/2013/DEFEP/SESAN/MDS, de 09/12/2013, de alguns itens relacionados no Ofício nº 35/2013-DEFEP/SESAN/MDS, para que possam ser devidamente esclarecidos e/ou apresentados a este MDS.

No referente ao convênio 066/2012 – 778194(SEINFRA-AM), todos os apontamentos realizados pela AECI/MDS por meio do Despacho nº 0943/2012 foram respondidos por meio da Nota Técnica nº 124/2008/CGAIP/SESAN/MDS e da Nota Técnica nº 253/2012-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, sendo que alguns desses questionamentos são os mesmos realizados na Solicitação de Auditoria. Em relação à ausência de demonstração de forma de controle de despesas, entende-se que é bastante a prestação de contas realizada mediante a obrigatória apresentação dos documentos de despesa, conforme previsto na Cláusula Décima do Termo de Convênio, tendo o conveniente sido orientado sobre o controle de combustível. No que se refere ao detalhamento de despesas, entende-se que elas se encontram especificadas no Plano de Trabalho (fls. 84 a 97), tendo sido acatada a recomendação da AECI de apresentar o detalhamento das despesas de uma forma mais inteligível e apropriada, qual seja, agregada por metas, e suas respectivas etapas, o que foi solicitado ao conveniente assim como a apresentação de justificativas complementares e cotações de preços faltantes, por meio do Ofício nº 007/2013 – DEFEP/SESAN/MDS, de 27/06/2013. Registra-se por oportuno que, em atendimento ao disposto no Despacho nº 0943/2012 – AECI/MDS, os recursos da 1ª parcela não foram liberados estando condicionados à apresentação por parte do conveniente de todos os pontos solicitados e que diante da morosidade do conveniente a SESAN estuda a possibilidade de encerrar o respectivo convênio”.

Apesar de a Unidade apresentar as providências adotadas para sanear e acatar as orientações sugeridas pela AECI, e, ainda, justificar que na realização das Mesas Técnicas há interação entre a SESAN e os órgãos proponentes para discutir os ajustes necessários para o aperfeiçoamento das propostas de trabalho, tem-se que a etapa da mesa técnica enfatiza a avaliação da viabilidade técnica (mérito/resultado) das propostas de convênios, conforme estabelece a Cláusula 6.3 – DA AVALIAÇÃO TÉCNICA – do Edital de Chamamento Público nº 7/2012.

Assim, não obstante o auxílio da etapa da mesa técnica, compete ao gestor da política pública, além de examinar o viés técnico, avaliar também alguns aspectos financeiros (Ex: compatibilidade de custos) e gerencial de controle constantes das propostas de trabalho. Neste sentido, a avaliação completa do plano de trabalho – sob a perspectiva técnica, financeira e de controle – respalda a aprovação das propostas de convênio sem pendências (ajustes/esclarecimentos) e mitiga o risco de que o resultado



quantitativo/qualitativo da ação orçamentária seja impactado por atrasos na liberação de repasse financeiro por parte do Ministério.

Considerando que a justificativa encaminhada pela Unidade não foi satisfatória, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, informando o que segue:

“A Coordenação-Geral de Acesso à Água, responsável pela gestão da Ação 11VI – Acesso à Água para Consumo Humano na Zona Rural reconhece a ausência de detalhamento, de modo que foram os convenientes orientados no sentido de providenciarem documentos de justificativa e detalhamento de despesas. Reconhece-se também que tais providências não foram solucionadas à época da celebração dos convênios em questão, de modo que é pertinente a recomendação da CGU sobre o aprimoramento da rotina de análise do projeto técnico e de plano de trabalho das propostas de convênio e instrumento congêneres. A área técnica comprometeu-se a uma análise mais criteriosa quando da celebração futura de instrumentos de ajustes (convênios, contratos de repasse e termos e parceria), visando a um controle mais criterioso no que se refere ao detalhamento da despesa em relação ao objeto do convênio, especificação de bases de cálculos de quantitativo de despesas rotineiras e cotação de preço dos itens de custo.

Não obstante, entende-se que o novo marco legal do Programa Cisternas (Lei nº 12.873/2013, Decreto nº 8.038/2013, Portaria MDS nº 99/2013, Portaria MDS nº 130/2013, Portaria MDS nº 01/2014, etc.) é elemento de extrema importância nesse sentido, uma vez que por meio dele passa a trabalhar com valores padronizados para as tecnologias sociais, com a realização de chamada pública, empreendida pelos convenientes, para contratação de entidades privadas sem fins lucrativos que executarão a implementação das tecnologias sociais de acesso à água e formas específicas de comprovação da entrega do objeto contratado. As entidades executoras que poderão participar das chamadas públicas serão aquelas previamente credenciadas pelo Ministério nos termos da Portaria MDS nº 99/2013. Os editais de chamadas públicas e os contratos utilizados pelos convenientes são aqueles padronizados e apresentados como anexos da Portaria MDS nº 01/2014. A Portaria MDS nº 130 dispõe sobre a definição dos modelos de Tecnologias Sociais e os respectivos valores de referência no âmbito do Programa Cisternas, de modo que tais valores nos termos de seu art. 3º serão fixados em instruções operacionais anualmente atualizadas e “obtidos a partir de estudos técnicos realizados pela SESAN e terão como parâmetros mínimos a composição dos custos dos materiais e demais insumos necessários para a sua implementação, os custos das demais atividades e despesas operacionais e administrativas”, sendo observado, portanto, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) e, no que couber, pesquisa de preços. Saliente-se que os valores fixados nas instruções operacionais variam conforme o Estado da Federação a que se referem”.

A área técnica da SESAN reconhece que, à época da celebração dos Convênios nº 059/2012 (SICONV nº 776958 – SEAS/PA) e nº 066/2012 (SICONV nº 778194 – SEINFRA/AM), houve fragilidade na avaliação das propostas dos referidos convênios, comprometendo-se a adotar postura mais criteriosa no exame de aspectos críticos de natureza financeira e gerencial de controle (detalhamento da despesa, especificação de



bases de cálculos de quantitativo de despesas rotineiras e cotação de preço dos itens de custo) constantes das propostas dos instrumentos de ajuste.

Em consonância com a informação acima, a Unidade relata que a atualização do marco legal do Programa Cisternas irá contribuir para o aprimoramento da análise das propostas de convênios, haja vista que a padronização do objeto e dos custos das tecnologias sociais auxiliará os proponentes na elaboração das propostas de convênios e, conseqüentemente, facilitará a análise das propostas de convênios.

Considerando o impacto positivo que a atualização do marco legal do Programa Cisternas proporcionará à elaboração das propostas de convênios e que a Unidade envidará esforços para aperfeiçoar a rotina de avaliação dos planos de trabalho, a equipe de auditoria verificará nos próximos trabalhos os aprimoramentos da avaliação das propostas (termo de referência/plano de trabalho) de convênios no que tange às perspectivas técnica, financeira e de controle, tais como: detalhamento suficiente da despesa e dos meios de controle de utilização de gastos; avaliação da pertinência da despesa em relação ao objeto do convênio; especificação de bases de cálculos de quantitativo de despesas rotineiras (exemplo: diárias e passagens); e pesquisa/cotação de preço de todos os itens de custo, em pelo menos, três fornecedores distintos; dentre outros.

Vale frisar que a atuação da AECI/MDS, que apontou impropriedades/fragilidades diversas nas propostas inicialmente aprovadas pela área técnica da SESAN, foi determinante no sentido de evitar que os recursos financeiros fossem liberados sem que a Unidade se cercasse de todos os controles necessários à transparência na execução das despesas e ao adequado acompanhamento do gasto, tendo sido sugeridos diversos ajustes ao termo de referência/plano de trabalho destas propostas, sendo suspenso o repasse no caso do convênio SICONV nº 778194 celebrado com o Governo do Estado do Amazonas (Secretaria de Estado de Infraestrutura – SEINFRA/AM), no valor de R\$ 13.829.048,40 que, provavelmente, conforme menciona a própria SESAN, poderá ser cancelado.

1.3.2.5 INFORMAÇÃO

Análise acerca do custo unitário das cisternas a serem construídas na Região Norte no âmbito dos convênios firmados com respaldo no Edital de Chamamento Público nº 07/2012.

Fato

Trata-se do Processo nº 71000.022932/2012-01, referente ao Edital de Chamamento Público nº 07/2012, que tem como objeto a implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para o Consumo Humano na Região Norte, a partir do qual foram analisados os custos unitários das cisternas das seguintes propostas aprovadas:

**Tabela 8. Propostas de convênios analisadas no âmbito do
Edital de Chamamento Público nº 07/2012**



Convênio SICONV Nº	Proponente / Convenente	Valor Global (R\$)
776958	Secretaria de Estado de Assistência Social - SEAS (Interveniente: Governo do Estado do Pará)	4.237.193,00
778194	Secretaria de Estado de Infraestrutura (Interveniente: Governo do Estado do Amazonas)	14.555.933,99
778757	Governo do Estado do Acre	2.907.103,99

Fonte: documentação inserida nos autos.

A equipe de auditoria buscou verificar qual metodologia a área técnica (Coordenação-Geral de Acesso à Água – CGAA) utilizou para avaliação da compatibilidade dos custos das cisternas da Região Norte, que foram objeto do Edital nº 07/2012. A partir da análise dos autos, foram identificados os seguintes fatos:

- A partir da leitura do item 14 da Nota Técnica nº 218/2012-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 16/11/2012, depreende-se que a área técnica utilizou como parâmetro de referência o *custo unitário médio de R\$ 5.000,00/família como limite máximo a ser aceito em cada proposta*, para este que foi sugerido pela Comissão de Avaliação do edital;
- Os custos unitários das tecnologias sociais foram justificados com base em cotações e pesquisas de preços que foram realizadas pela própria Unidade, de maneira que a CGAA utilizou levantamentos próprios no sentido aferir a fidedignidade destes custos, em que pese tratar-se de propostas para construção de cisternas em uma região inédita para o Programa Cisternas;
- Em alguns casos, a exemplo da proposta apresentada pelo Governo do Estado do Pará (Convênio SICONV nº 776958; Processo nº 71000.030335/2012-42), o proponente incluiu em sua proposta uma referência ao “código SINAPI” (identificador dentro do sistema) de cada insumo da planilha de custo, porém, não há comprovação nos autos de que a área técnica tenha realizado um cotejo dos custos propostos com os preços constantes do SINAPI; e
- Já no Processo nº (Convênio SICONV nº 778194; Processo nº 71000.030333/2012-53) não constam dos autos os códigos SINAPI dos insumos incluídos na proposta, em que pese a área técnica ter informado em Nota (Nota Técnica nº 206/2012 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 06.12.2012) que atesta a compatibilidade dos custos com este índice setorial.

Tais achados levantaram indícios de que a avaliação dos custos das propostas apresentadas no âmbito do Edital de Chamamento Público nº 07/2012, que objetivou ampliar a abrangência do Programa de Cisternas para a Região Norte, ocorreu de maneira frágil, no que se refere à demonstração da compatibilidade destes custos com os preços praticados no mercado local, o que deduz inobservância ao § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001.



Além disso, a partir da análise das propostas encaminhadas pelos governos estaduais, verificou-se que o “Custo Global Médio” da cisterna - parâmetro utilizado pela área técnica para avaliação de custo das propostas - encontra-se superior em relação aos valores praticados na região nordeste (pela AP1MC) e na região Sul, conforme se verifica na tabela a seguir:

Tabela 9. Comparação entre propostas – Custo global Médio das tecnologias

Instrumento formalizado	Proponente / Conveniente	Região	(1) Valor Global (R\$)	(2) Número de cisternas (famílias)	Custo Global Médio (1/2) (R\$)	Tecnologia empregada
Termo de parceria AP1MC (708206)	AP1MC (OSCIP)	Semiárido Brasileiro	81.102.779,88	34.910	2.323,20	Cisterna de placas (16.000 litros)
Convênio 773794	Santa Catarina	Sul	12.230.363,08	4.908	2.491,92	Cisterna de ferrocimento (16.000 litros)
Convênio 776958	Pará	Norte	4.237.193,00	800	5.296,49	Cisterna (1.500 litros)
Convênio 778194	Amazonas	Norte	14.555.933,99	2.750	5.293,07	Cisternas de 1.000 a 5.000 litros
Convênio 778757	Acre	Norte	2.907.103,99	544	5.343,94	Cisternas de 500 a 2.000 litros

Fonte: SICONV / processos analisados.

No caso do Convênio SICONV nº 778757 firmado com o Acre, conforme demonstrado nesse quadro, o “Custo Global Médio” da cisterna orçada pelo proponente está 130% maior que o custo da cisterna da AP1MC, e quase 115% maior que o custo da cisterna proposta pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

O parâmetro “Custo Global Médio” inclui em seu cômputo os custos com sensibilização, mobilização e com as capacitações de famílias, pedreiros, agentes de saúde, etc., ou seja, engloba, não só os custos dos insumos para a construção das cisternas, mas também as demais despesas previstas no plano de trabalho.

Importante mencionar que mesmo subtraindo essas demais despesas do cômputo (mantendo apenas os custos dos insumos), os custos unitários das cisternas que serão construídas na Região Norte se mantiveram superiores aos praticados usualmente na Região Nordeste (AP1MC) e Região Sul, senão vejamos: Convênio 778194, Amazonas, R\$ 4.354,34/família; e Convênio 776958, Pará, R\$ 4.676,05/família (convênios cujos processos foram analisados pela equipe de auditoria por meio de amostra).

Sendo assim, pode-se afirmar que, ao aprovar propostas de convênios para construção de cisternas na Região Norte, com base em uma avaliação frágil de custos, mesmo diante de preços tão díspares em relação ao usualmente aplicado em nas Regiões Nordeste e Sul, a Unidade assumiu o risco de que fossem transferidos recursos financeiros além ou aquém do necessário para fazer frente à consecução do objeto.



Questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316929/008, de 21/11/2013, a Unidade, por meio do Ofício nº 20/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 13/01/2014, encaminhou a Nota Técnica nº 02/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 07/01/2014, justificando o que segue:

*“(…) há que se esclarecer que a APIMC constrói cisternas de placas de 16 mil litros, uma tecnologia amplamente difundida e de fácil replicação na região do bioma semiárido. Na região Norte, **não apenas se vivencia uma situação logística totalmente diversa (custo de material, custo de transporte e fornecedores diferentes), como também os sistemas de captação, armazenamento e aproveitamento de água diferem do modelo adotado pela APIMC.** Por esse motivo, os custos são diferentes, conforme demonstrado na ‘Análise de Projetos Técnicos Relacionados à Construção de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo e Produção na Região Norte do Brasil’, elaborada pelo consultor (...). Ainda há de notar que o edital de chamamento público para concurso de projetos apresenta descrição do objeto, do público-alvo e das condições de participação, além de registrar diversos critérios de avaliação técnica, como efetividade, baixo custo, adaptação às condições da região, desenho da execução e experiência, bem como a ordem de consideração desses fatores para fins de desempate. É de salientar que a Comissão de Avaliação e seleção de propostas submetidas em atendimento ao Edital de Chamamento Público nº 07/2012 foi composta por membros oriundos de entidades e órgãos públicos, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), além de representante da própria SESAN/MDS. Em atenção aos preceitos do Edital MDS/SESAN nº 07/2012, foram inseridas no SICONV e habilitadas as seguintes propostas: (...). Assim, **por não dispor de experiência anterior para parametrização dos custos, a Comissão de Avaliação utilizou-se das experiências locais dos proponentes e propôs o valor de R\$ 5.000 por tecnologia com base na média dos valores das propostas apresentadas e no critério de custo-benefício disposto no edital.** Assim, a Ata de Reunião da Comissão de Avaliação (fls. 321 a 325) registra que ‘tendo em vista o critério de custo-benefício disposto no edital, recomenda-se que os custos unitários que ultrapassem R\$ 5.000,00 reais sejam reavaliados, levando em conta o custo global do projeto e não apenas aqueles diretamente relacionados com a tecnologia’ (fl. 322).” (grifo nosso).*

De acordo com a Unidade, dois fatores influenciam no custo unitário das cisternas a serem construídas nos estados da Região Norte:

- a) diferenças entre as tecnologias empregadas nas cisternas (Região Norte: cisterna de placa, cisterna de ferrocimento, poço amazonas, poço tubular, etc. – com capacidade entre 500 e 2.000 litros; APIMC: cisterna de placas de 16.000 litros);
- b) e os custos logísticos relacionados às grandes distâncias a serem percorridas até as áreas onde residem as famílias a serem beneficiadas, bem como a dificuldade de acesso a algumas dessas áreas.

Em que pesem os esclarecimentos prestados pela Unidade, os argumentos apresentados não se encontram respaldados em levantamentos mais preciso sobre a estrutura de custos das tecnologias sociais, bem como do preço médio de seus insumos, elementos que a Unidade supõe que são impactados diretamente pelas características de clima, solo e de logística da região norte.



Também foi encaminhado à CGU cópia do produto de consultoria '*Análise de Projetos Técnicos Relacionados à Construção de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo e Produção na Região Norte do Brasil*' (Projeto FAO-UTF/BRA/064/BRA), buscando fornecer uma base mais sólida para a diferença entre os custos das tecnologias sociais em comento.

Entretanto, o citado relatório de consultoria não trouxe medições mais exatas acerca do preço de custo de cada padrão de tecnologia social (tipos de cisternas), bem como não apresentou pesquisas de preço ou cotações adicionais, realizadas pela SESAN e/ou pelo próprio consultor, ou levantamentos de custos dos insumos oriundos de outros sistemas, a exemplo do índice setorial da construção civil (SINAPI).

O relatório ateu-se apenas a confirmar que o custo apresentado por cada proponente atendia ao critério disposto no Edital (de até R\$ 5.000,00/tecnologia), que por sua vez, foi fixado pela Comissão de Avaliação do Edital que, por não dispor de experiência anterior para parametrização dos custos, utilizou-se das *experiências locais dos proponentes*.

Assim, o principal critério de aceitabilidade das propostas, ou seja, o custo unitário máximo de R\$ 5.000,00/tecnologia, teve como base a média dos valores constantes das propostas, que por sua vez, se basearam nas pesquisas de preço encaminhadas pelos próprios proponentes (anexadas ao SICONV). Inexistem nos autos (ou no SICONV) evidências de que as cotações/pesquisas de preço foram confirmadas pela área técnica (CGAA), pelo relatório da consultoria ou até mesmo pela Comissão de Avaliação, a partir de levantamentos próprios.

Isto demonstra que as propostas foram aceitas sem elementos de convicção acerca da compatibilidade dos custos em relação aos preços praticados no mercado local ou regional, havendo o risco do repasse de recursos além do necessário para fazer frente ao objeto dos convênios.

Verificou-se, assim, que houve análise pouco criteriosa, por parte da área técnica, acerca dos custos unitários das tecnologias sociais a serem implementadas nos estados da região norte. Também faltaram levantamentos próprios da Unidade contendo elementos técnicos, critérios e/ou parâmetros que balizam o entendimento de que os custos unitários das tecnologias são compatíveis com o mercado local.

Vale frisar que a fragilidade a respeito da análise e avaliação da compatibilidade dos custos das propostas de instrumentos de transferência voluntária, por parte da SESAN, no âmbito do Programa Cisternas, já foi objeto de questionamentos e recomendações por parte da CGU, conforme registrado no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012.

No Relatório de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, versão Preliminar, foi reiterada recomendação à Unidade que, com fulcro no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, elaborasse estudos técnicos e levantamentos no sentido de obter o parâmetro de referência para o custo unitário das tecnologias sociais que se adaptam à Região Norte, utilizando-se de pesquisas e cotações de preços junto a fornecedores do mercado local, pesquisas SINAPI, e outras tabelas comparativas, evitando o repasse de recursos financeiros além do necessário, em prol do princípio da economicidade.



Em resposta, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, com os seguintes esclarecimentos:

*“A Coordenação-Geral de Acesso à Água, responsável pela gestão da Ação 11VI – Acesso à Água para Consumo Humano na Zona Rural informou que a **regulamentação do Programa Cisternas, iniciada em julho de 2013**, instituiu regras e procedimentos diferenciados para o repasse de recursos que permitem maior controle e celeridade de todo o processo de implementação dessas ações, desde a celebração do acordo, implementação das tecnologias até a prestação de contas das metas pactuadas. É oportuno frisar que os instrumentos normativos que compõem o novo Marco Legal do Programa foram elaborados a partir do acúmulo das experiências, com resultados positivos, desenvolvidas pelo MDS desde 2003 na promoção de tecnologias sociais para captação e armazenamento de água da chuva.*

A instituição do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas se deu pela Lei 12.873 de 24 de outubro de 2013 (cópia anexa) e sua regulamentação pelo Decreto 8.038 de 04 de julho de 2013 (anexo). De acordo com os arts. 12 e 13 da Lei 12.873, o MDS poderá firmar parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive aquelas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Após a formalização da parceria, os parceiros por sua vez, para a execução do Programa Cisternas, poderão contratar entidades privadas sem fins lucrativos, mediante a realização de chamada pública daquelas previamente credenciadas pelo MDS.

A Portaria nº 01, de 10 de janeiro de 2014, cópia anexa, dispõe sobre os instrumentos jurídicos a serem utilizados pelos parceiros do Programa Cisternas estabelece que a seleção das entidades executoras do Programa se dá por meio de chamada pública realizada pelos parceiros (Estados, Distrito Federal, Municípios, Consórcios Públicos e Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos). Para participação das chamadas públicas lançadas pelos parceiros, as entidades que tem interesse em atuar como executoras do Programa devem primeiramente se credenciar no MDS, conforme prevê Portaria Nº 99, de 20 de setembro de 2013 (anexa), que estabelece regras e procedimentos para o credenciamento de entidades sem fins lucrativos no âmbito do Programa Cisternas. Convém ressaltar que tanto o processo de credenciamento quanto a chamada pública restringem a possibilidade de execução do Programa a entidades que possuem ampla experiência em ações de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento rural, em especial na implementação de tecnologias sociais de acesso à água.

*No que diz respeito à implementação das tecnologias sociais de acesso à água, cabe informar que **a partir da publicação das Instruções Operacionais nº 01, 02, 03, 04 e 05 de 09 de dezembro de 2013 e seus respectivos anexos, houve uma padronização do processo de construção das tecnologias e da composição de seus custos**, observando a coerência quanto aos elementos centrais necessários para sua correta e regular execução. A padronização do processo construtivo das tecnologias sociais se deu a partir do acúmulo das experiências de execução do programa desde 2003 pelos parceiros, incluindo a composição dos custos associados a cada atividade e componentes do projeto, de forma que se conseguiu avaliar de forma clara o que se entende como sendo necessário e suficiente para a correta e eficaz execução do projeto como um todo. **No que diz respeito aos custos das tecnologias, destaca-se que sua padronização levou em consideração as variações de preço dos materiais de construção encontradas em cada um dos estados que integram a região do semiárido***



e tomou como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI. Sendo assim, cada uma das tecnologias já padronizadas - cisternas de placas de 16 mil litros; cisterna calçadão de 52 mil litros; cisterna de enxurrada de 52 mil litros; barragem subterrânea e barreiro trincheira – apresentam variação em seus valores de acordo com o estado de referência, conforme detalhado nas citadas Instruções Operacionais, as quais seguem anexas.

A Portaria Nº 130, de 14 de novembro de 2013, que dispõe sobre a definição dos modelos de Tecnologias Sociais e respectivos valores de referência no âmbito do Programa Cisternas prevê em seu artigo 5º que a SESAN poderá instituir comissões ou grupos de trabalhos, inclusive com a participação de especialistas, órgãos e entidades convidadas, com o objetivo de apoiar a definição ou revisão dos modelos de Tecnologias Sociais a serem apoiadas pelo Programa, bem como para propor orientações técnicas específicas para a sua implantação. Sendo assim, visando à ampliação do programa para outras regiões do país com características distintas do semiárido, é possível a proposição de novas tecnologias sociais de acesso à água, as quais serão submetidas ao mesmo processo de padronização da metodologia de construção e composição dos custos das tecnologias já publicadas até o presente momento.

Diante dessas considerações, torna-se explícito que a regulamentação do Programa resulta em maior transparência e controle de todas as etapas de execução, uma vez que retira dos parceiros a discricionariedade em relação à escolha dos procedimentos adotados para a execução. Além disso, especificamente a padronização do processo construtivo e dos custos das tecnologias possibilita um maior controle dos recursos envolvidos, de forma que os valores são transferidos na medida necessária para a conclusão do objeto, eliminando os riscos de insuficiências ou excessos no repasse.”.

De acordo com a SESAN, em 2013, houve a aprovação de novo marco legal do Programa Cisternas, por meio da publicação do Decreto 8.038, de 04 de julho de 2013, que trouxe nova regulamentação, e da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, que instituiu o “Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água”, unificando as frentes de construção de tecnologias sociais para consumo (Ação Governamental 11V1) e de produção de alimentos (Ação Governamental 8948).

Este novo marco legal também se encontra amparado nas Portarias internas regulatórias (Portarias MDS nº 99 e 130/2013) e nas Instruções Operacionais nº 01, 02, 03, 04 e 05 de 09, e seus respectivos anexos, que padronizaram o processo de construção das tecnologias e a composição de seus custos. No que diz respeito ao custo das tecnologias, destaca-se o fato de que a padronização tomou como referência o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI.

Com relação ao SINAPI, vale mencionar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (2014 e dos exercícios anteriores) traz como obrigatório o uso do índice setorial do SINAPI (gerido pela Caixa Econômica Federal), para a aferição da compatibilidade dos custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União, índice este que traz resultados regionalizados e por unidade da federação.

A Unidade acredita que, em observância ao § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180/2001, a padronização do processo construtivo e dos custos das tecnologias sociais (tipologia das



cisternas) possibilitará um maior controle dos recursos envolvidos, de forma que os valores são transferidos na medida necessária para a conclusão do objeto, eliminando os riscos de insuficiências ou excessos no repasse.

Assim, considerando que a nova regulamentação do Programa Cisternas trouxe uma parametrização da composição dos custos das cisternas, alicerçada em parâmetros de referência oficiais e com custos segmentados por região, e considerando sua conformidade em relação à legislação afeta à área, consideram-se sanadas as recomendações da CGU no tocante ao tema.

1.3.2.6 INFORMAÇÃO

Avaliação dos procedimentos e controles internos afetos à cobrança da prestação de contas (Situação A COMPROVAR).

Fato

Com o objetivo de avaliar os controles e procedimentos internos da Gestão de Transferências Voluntárias no que diz respeito à cobrança da prestação de contas de instrumentos de transferência (convênios, termos de parceria e contratos de repasse) que se encontram vencidos, foram realizados levantamentos (extrações de dados) nos Sistemas Corporativos Federais (SIAFI / SICONV) de instrumentos com prazo para prestar contas vencido a mais de 30 (trinta) dias e com saldo contábil inscrito na conta “A COMPROVAR”, utilizando a base de dados SIAFI de 2013, ou seja, a situação destas transferências em 31/12/2013.

Os levantamentos realizados com base em tais critérios trouxeram relação de instrumentos:

SICONV - UG 550008 (SESAN) (Convênios): 717999, 736415, 732846, 732943, 736090, 706823, 708095, 750198, 708871;

SICONV - UG 550013 (POPS/SESAN) (Contratos de Repasse): 706074, 706067, 725450, 708461, 706073, 725465, 715033, 706997, 729166, 705750, 706071, 708465, 706148, 706004, 706040, 706042, 757298, 705753, 737834, 708444, 706106, 707112, 759376, 750561, 706006;

SIAFI - UG 550013 (POPS/SESAN) (Contratos de Repasse): 531835, 636339, 531754, 531752, 538021, 601723, 621969, 643539, 643537, 602827, 632826, 533467, 643540, 602828, 632827, 644287, 596470, 644288, 631076, 643534, 596041, 601240, 601715, 643543, 643546, 644277, 630424, 643532, 643533, 643535, 644641, 629739, 630427, 640122, 640123, 596037, 621957, 643738 e 644282.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201406457/007, de 29/04/2014, foram feitos os seguintes questionamentos à Unidade:

- a) informar a situação de cada transferência que se encontrava nessas condições ao final de 31/12/2013 (Base SIAFI 2013), destacando se estão sendo mantidas gestões com os convenientes/contratados ou com a CAIXA (no que concerne aos contratos de repasse firmados no âmbito da POPS-CAIXA), no sentido de que sejam encaminhadas as prestações de contas destes instrumentos;



- b) para os casos de registros com a situação desatualizada/defasada, relacionar as causas da intempestividade na atualização dos sistemas SIAFI e SICONV, principalmente, no que tange aos contratos de repasse firmados pela CAIXA; e
- c) justificar a ausência de inscrição em “INADIMPLENCIA EFETIVA” das transferências cujas medidas administrativas, a critério da Unidade, já se encontram esgotadas.

Em resposta, por meio do Ofício nº 591/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 29/05/2014, a SESAN informou que todas as prestações de contas referentes aos citados convênios (SICONV - UG 550008) já foram recebidas pelo Ministério, conforme informações repassadas pela área financeira da SESAN (Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira – CGEOF), por meio do Memorando nº 116/2014-CGEOF/SESAN/MDS, de 21/05/2014. Por meio de consulta ao SIAFI (base 2014), estas informações foram confirmadas pela equipe de auditoria.

Adicionalmente, a CGEOF informou que, em somente um dos casos (Convênio SICONV nº 717999), a situação registrada no SIAFI não condizia com a realidade do instrumento ao final do exercício de 2013, em virtude de falhas pontuais nos controles e procedimentos internos relativos ao recebimento de documentação complementar à prestação de contas.

Dessa forma, percebe-se que a situação registrada nos sistemas corporativos federais, para os convênios da UG 550008, ressalvados os casos pontuais, é a mais atual e pode ser considerada confiável. Todavia, sugere-se que a Unidade continue aperfeiçoando seus controles e procedimentos internos relativos ao recebimento de documentação complementar à prestação de contas, no sentido de mitigar o risco de inscrição indevida do saldo dos instrumentos dos convênios.

Além disso, embora a situação dos convênios “A COMPROVAR” tenha sido regularizada em 2014, foram constatadas fragilidades no ambiente de controle das transferências voluntárias, sobretudo, no que diz respeito ao registro de inadimplência para os casos de omissão no dever de prestar contas, considerando que ainda não há regras definidas dentro da Secretaria para dar tratamento a estes casos. Vale mencionar que a IN TCU nº 71/2012 concedeu um prazo mais longo para a instauração de tomada de contas especial e foi silente quanto ao prazo para inscrição em inadimplência e instrução do processo de TCE.

Isto posto, sugere-se que a Unidade, por meio do Grupo de Trabalho que foi criado dentro da Secretaria (GT Manual) com a intenção de reformular, formatar e formalizar seu controles e procedimentos internos, envide esforços no sentido de aprimorar seu ambiente de controle, disciplinando, por meio de Portaria interna, os prazos, o procedimento e os responsáveis por cada etapa do fluxo de cobrança da prestação, e previsão de inserção tempestiva de dados nos sistemas corporativos federais.

No que diz respeito aos contratos de repasse (SICONV / SIAFI - UG 550013 / POPS/SESAN), a SESAN informou (anexando documentação comprobatória) que tem solicitado, de maneira exaustiva, à Caixa Econômica Federal, a atualização dos dados inseridos nos Sistemas SIAFI e SICONV, objetivando trazer a situação mais atual de cada um destes instrumentos, o que não foi atendido ainda pelo Agente Operador.



Sobre essa questão, em reunião com os técnicos da SESAN, foram apresentados ainda outros esclarecimentos verbais acerca das dificuldades existentes na gestão do contrato de prestação de serviço firmado com a Caixa (contrato mais atual: Contrato MDS/SESAAN nº 02/2010), principalmente, com relação ao acompanhamento dos contratos de repasse, que hoje só é viável por meio de ferramenta disponibilizada pela própria Caixa como um banco de dados paralelo aos sistemas corporativos federais SIAFI e SICONV.

O cenário que se apresenta, na opinião da equipe de auditoria, ainda não é o ideal em termos de conformidade com a legislação atinente à matéria, haja vista os impactos negativos desse tipo de gestão frágil nos mecanismos de transparência governamental que subsidiam o controle social e a atuação dos órgãos de defesa do Estado (CGU, TCU, Ministério Público, etc.).

Assim, diante da fragilidade explícita dos controles internos da Caixa Econômica Federal, sugere-se à SESAN que avalie a oportunidade e a conveniência de incluir, nos próximos contratos a serem firmados com este Agente Operador, cláusulas contratuais que estabeleçam a obrigatoriedade de inserir e manter atualizados os registros relativos não só à escrituração contábil no SIAFI dos contratos de repasse, mas, principalmente, em relação à situação destes e à documentação comprobatória que deve ser inserida no SICONV, com a previsão de aplicação de glosas motivadas por descumprimento de cláusula contratual; ou aperfeiçoar o contrato da Caixa incorporando-se um Acordo de Nível de Serviço ao mesmo, criando, por exemplo, indicadores para aferir a qualidade do serviço prestado antes da realização dos pagamentos.

Com relação aos contratos de repasse que se encontra com registro desatualizado nos sistemas corporativos, a SESAN informa que, tão logo a Caixa apresente seus esclarecimentos diante desta fragilidade, atualizando os sistemas e informando sobre a situação atual de cada contrato de repasse que consta do levantamento da CGU, serão encaminhadas informações complementares à equipe de auditoria, conforme solicitado por meio da Nota de Auditoria nº 201406457/003, de 04/06/2014.

1.3.2.7 INFORMAÇÃO

Supervisão e acompanhamento do Convênio nº 019/2011 (SICONV nº 764558, Processo nº 71000.084440/2011-11), celebrado com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - IDENE/MG.

Fato

Trata-se do Convênio SICONV nº 764558 (número original 019/2011, Processo nº 71000.084440/2011-11), celebrado com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE/MG, que teve como supervenientes o Governo do Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, no valor global de R\$ 52.463.790,56, sendo R\$ 46.500.000,00 à conta do concedente, e R\$ 5.963.790,56 como contrapartida do conveniente, com vigência inicial fixada em 30/09/2013.

O convênio tem como objeto a construção de 9.961 cisternas de placas para captação de água da chuva (Ação Governamental 11V1 – Cisternas 1ª Água) e 502 cisternas de 52 mil litros para captação de água para produção de alimentos com componente produtivo e a construção de 998 micro-barragens com projetos produtivos comunitários na área



rural dos municípios do Estado (Ação Governamental 8948 – Cisternas 2ª Água). O objetivo é o beneficiamento de 10.163 famílias residentes em 17 municípios do estado de Minas Gerais, até 30/09/2014, conforme fixado no 1º Termo Aditivo ao instrumento, publicado no D.O.U. em 30/08/2013 (fls. 438/439).

O escopo da análise do Processo nº 71000.084440/2011-11 teve-se a verificar se o IDENE/MG celebrou parceria com o Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC, para a construção de cisternas nos municípios do semiárido mineiro, uma vez que não consta registro de chamamento público e de pagamentos realizados porventura pelo IDENE/MG no SICONV. Também foi verificado se o convênio tem sido devidamente supervisionado, acompanhado e fiscalizado pela SESAN, em cumprimento ao Art. 53 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008.

É conveniente mencionar que o MDS firmou convênio com o Governo do Estado do Espírito Santo, por intermédio da Agência de Desenvolvimento das Micro e das Pequenas Empresas e do Empreendedorismo – ADERES, em 31/12/2012 (Convênio SICONV 778186), cujo objeto é a construção de 10.634 cisternas de placas (Cisternas 1ª Água) em vários municípios do estado. A partir de informações de execução do objeto constantes do SICONV, foi possível verificar que a ADERES/ES, por sua vez, também firmou termo de parceria com o IMDC, no valor integral do convênio federal em torno de R\$ 26.983.692,90.

De acordo com a SESAN, a situação até dezembro de 2013 é de que foram repassados ao Instituto IMDC o montante de R\$ 5.630.122,35, *que acabaram sofrendo bloqueio online, por meio do Sistema BacenJud* por meio de decisão judicial referente à Ação Ordinária 27.2013.8.08.0024 ingressada pelo Governo do Estado do Espírito Santo, em virtude das denúncias noticiadas após a deflagração da Operação *ESOPO* pela Polícia Federal e da “não entrega” das cisternas inicialmente pactuadas com o Instituto. Sendo assim, o Convênio nº 019-2011 (Processo nº 71000.084440/2011-11), celebrado com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE/MG foi inserido na amostra com base no critério de criticidade.

Preliminarmente, antes de adentrar nos resultados das análises efetuadas segundo escopo pré-definido, cabe mencionar que foi desembolsada a totalidade dos recursos pactuados (R\$ 46.500.000,00) e firmados um termo aditivo e dois apostilamentos, conforme se verifica nos quadros a seguir:

Quadro - Relação de aditivos e apostilamentos

Termo	Data	Publicação D.O.U.	Objeto
Apostilamento (fl. 198)	06/07/2012	11/07/2012	Indicação de crédito e empenho (2ª parcela)
Apostilamento (fl. 242)	26/10/2012	-	Inclusão de novas notas de empenho devido ao cancelamento das anteriores
1º Termo Aditivo (fls. 438/439)	30/08/2013	30/08/2013	Prorrogação do prazo de vigência para 30/09/2014

Fonte: documentos inseridos nos autos.

Quadro - Relação de pagamentos (Ordens Bancárias)

Parcela	Ordem bancária	Data	Valor (R\$)
1	2012OB800214	05/abr/12	8.458.021,22
2	2012OB800215	05/abr/12	94.406,87



3	2012OB800216	05/abr/12	178.024,00
4	2012OB800217	05/abr/12	6.965.569,13
5	2012OB800218	05/abr/12	262.000,00
6	2012OB800219	05/abr/12	1.500.000,00
7	2012OB800784	19/dez/12	1.822.165,36
8	2012OB800785	19/dez/12	10.677.834,64
9	2012OB800786	19/dez/12	2.645.201,36
10	2012OB800787	19/dez/12	13.896.777,42
TOTAL			46.500.000,00

Fonte: SIAFI.

Pela análise dos autos, com base no 'Relatório de Acompanhamento do Programa Cisternas' encaminhado pelo convenente (fls. 244 a 256), referente ao período de execução do objeto de janeiro a novembro/2012, verificou-se que o IDENE-MG realizou o Chamamento Público nº 003/2012, por meio do qual foram habilitadas para celebração de convênios estaduais (*subconvênios*) com as entidades privadas sem fins lucrativos relacionadas a seguir:

Relação de entidades subconveniadas

Nome da entidade	Tipo de tecnologia	Meta de cisternas	Valor a ser repassado (R\$)
Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas Gerais – CAA	1ª Água	1.415	1.358.179,89
Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica – CAV	1ª Água	2.260	2.169.600,00
Cáritas Diocesana de Januária	1ª Água	2.559	2.456.369,96
Instituto Pauline Reichstul de Educação Tecnológica, Direitos Humanos e Defesa do Meio Ambiente	1ª Água	1.420	1.359.215,08
Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais	1ª Água	2.007	1.926.719,59
Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais	2ª Água	502	1.999.968,07

Fonte: documentos inseridos nos autos.

Nas folhas 257 a 260 dos autos, consta cópia do edital do chamamento público em questão, a partir do qual foram verificados quais foram os principais critérios de habilitação exigidos pelo IDENE/MG a essas entidades: a) finalidades estatutárias compatíveis com o objeto do convênio; experiência de, no mínimo, três anos com a matéria objeto do convênio; e b) declaração de capacidade técnica e operacional. Vale mencionar que foge ao escopo deste relatório a verificação da qualidade das análises técnicas efetuadas pelo IDENE/MG sobre a documentação de habilitação encaminhada pelas entidades.

Quanto ao cumprimento ao Art. 53 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, verificou-se que a SESAN realizou um bom acompanhamento da execução das metas físicas (seleção e cadastramento das famílias, capacitações realizadas e cisternas entregues), atestado por meio dos relatórios de acompanhamento trimestral encaminhados pelo convenente e das diversas Notas Técnicas (Ex: Nota Técnica nº 030/2014-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 04/01/2014, às folhas 539/540, que analisa o conteúdo do Relatório de Execução Física e Financeira do período de setembro a novembro de 2013) que se encontram inseridas nos autos.

Neste sentido, verificou-se que foram emitidos pareceres técnicos acerca do cumprimento das metas evidenciadas nos relatórios trimestrais, que também continham uma análise crítica das dificuldades enfrentadas pelo convenente (que alegou prejuízos



com excesso de chuvas) e as ações tomadas no respectivo período de análise. Para balizar as análises quanto ao andamento das metas físicas e em relação ao nível de eficiência do conveniente, restou evidenciado que a CGAA se utilizou de informações extraídas do Sistema SIGCisternas (Ex: no período de setembro a novembro de 2013, o conveniente registrou a entrega de 1.986 cisternas de placas para consumo e 120 cisternas de placas para produção).

Com relação à atividade fiscalizatória do MDS, verificou-se que a área técnica realizou visita técnica, no período de 29/09 a 04/10/2013, com o objetivo de acompanhar *in loco* o cumprimento das metas acordadas no plano de trabalho do convênio federal. De acordo com o relatório, que foi concluído em 11/10/2013 (fls. 494 a 511), foram fiscalizadas as cisternas de 04 (quatro) municípios assistidos e que compunham uma dada microrregião, tendo sido visitadas 15 comunidades e 31 famílias beneficiadas. Também foram realizadas visitas à sede do IDENE/MG, ao Instituto Cáritas Diocesana e Instituto Pauline Reischtul. A escolha das famílias a serem entrevistadas foi aleatória e se deu com base nos dados inseridos no Sistema SIGCisternas. A partir da avaliação da seleção, mobilização e capacitação das famílias, passando pela vistoria de diversos componentes das cisternas, os fiscais concluíram que a execução física do objeto (cumprimento das metas físicas) estava sendo conduzida conforme o plano de trabalho pactuado com o MDS.

Ainda no que se refere aos aspectos de supervisão e acompanhamento do objeto pelo concedente, há que se ressaltar a ausência de registros no SICONV acerca das licitações, contratos, pagamentos e documentos de liquidação relativos às despesas afetas ao objeto do convênio, o que denota descumprimento pelo conveniente dos ditames Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, em que pese constar dos autos (fls. 211/212) diligência do MDS ao IDENE/MG orientando sobre essa exigência legal. Vale lembrar que a ausência de preenchimento completo e correto do SICONV, por parte do conveniente e do concedente, é uma fragilidade que já vem sendo monitorada pela CGU, desde a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, motivo pelo qual não foram realizados questionamentos, por meio de solicitações de auditoria.

Outra questão que merece menção diz respeito à contratação pelo IDENE/MG do Instituto Pauline Reichstul de Educação Tecnológica, Direitos Humanos e Defesa do Meio Ambiente, no âmbito do Convênio 019/2011, pelo valor de R\$ 1.359.215,08. Em 2013, por meio do Edital de Chamamento Público BNB nº 24/2013, o MDS firmou contrato de repasse com esta entidade (SICONV 782462, UG 550020 – POPS/BNB), no valor global de R\$ 4.369.117,25, cujo extrato foi publicado no D.O.U. em 26/11/2013, e que teve por objeto beneficiar 1.884 famílias nos municípios de Cachoeira de Pajeú, Comarcinho e Medina/MG.

No cenário que se apresenta, ou seja, dois instrumentos firmados para o mesmo objeto, com a mesma entidade (Instituto Pauline), em que pese não haver o risco de sobreposição de cisternas (dado que os municípios assistidos pelo convênio 764558 com o IDENE-MG não coincidem com os municípios assistidos pelo Edital BNB nº 24/2013 – conforme verificado às folhas 516/517 – estudo elaborado pela SESAN acerca da “territorialização” para universalização do Programa Cisternas, instituído pelo Programa Água para Todos), há o risco de que a entidade embolse recursos financeiros além do limite atualmente permitido pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 (15% do total do projeto) para custeio de suas despesas administrativas, situação que merece a atenção do Tribunal de Contas da União – TCU, e para o qual o MDS não detém condições legais e operacionais de acompanhar de forma adequada.



Pela análise dos autos, foi possível concluir que o Convênio SICONV nº 764558, celebrado com o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE/MG está sendo acompanhado de maneira adequada, tendo sido concluído que houve subconveniente com o IMDC. Todavia, o acompanhamento pode restar prejudicado, em virtude da ausência de alimentação do SICONV com os dados relativos a pagamentos, licitados e outros documentos comprobatórios da execução do objeto, que merece atenção do Ministério.

1.4 Apoio a Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva

1.4.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.4.1.1 INFORMAÇÃO

Análise quanto à adequação dos objetivos do convênio SICONV nº 778147 em relação à Ação Governamental e acerca da sustentabilidade do projeto após a tutela da União.

Fato

O convênio SICONV nº 778147 (Processo nº 71000.080368/2012-33, convênio original Nº 064/2012), celebrado com a Ação Social do Palácio do Governo – ASIPAG (entidade governamental), no valor de R\$ 2.000.000,00 (recursos oriundos de Emenda Parlamentar Nº 26780010), contrapartida no valor de R\$ 105.263,15 (dentro do limite de 5% do total do projeto, conforme dispõe a LDO 2012), tem como intervenientes o Governo do Estado do Pará e a Secretaria de Estado de Assistência Social.

O objeto do convênio é a gestão socioeconômica das unidades artesanais voltadas à agricultura familiar: capacitação, apoio e assessoramento técnico para agricultores familiares, quilombolas e ribeirinhos, em 10 (dez) municípios do Estado do Pará. A proposta encaminhada pela entidade (termo de referência/projeto técnico e plano de trabalho) tem como metas principais a mobilização e sensibilização (cadastramento) de 700 famílias de agricultores familiares, em situação de insegurança alimentar, distribuídas em 10 municípios do estado do Pará e a capacitação destas famílias em 05 (cinco) cursos que versam sobre atividades produtivas diversas (Meta 1); o fomento às atividades produtivas/apoio e aquisição de insumos (Meta 2); e a assistência técnica (Meta 3), a serem executadas em um período de 02 (dois) anos (vigência do convênio de 31/12/2012 a 31/12/2014).

De acordo com a SESAN (Ofício nº 1.849/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 12/11/2013, que encaminha a Nota Técnica nº 047/2013/CGEPF/DEFEP/SESAN/MDS, de 04/11/2013; e Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31/03/2014, que encaminha a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data – documentos considerados como papéis de trabalho de auditoria), o convênio objetiva prestar um auxílio inicial às famílias por meio de capacitação das famílias para implementação das cadeias produtivas de diversos gêneros alimentícios, bem como, prestar assistência técnica (suporte a estas mesmas famílias quanto à aplicação dos conhecimentos adquiridos por meio das capacitações), durante o período de vigência do instrumento, resultando diretamente, ao final do convênio, em uma melhor qualificação e preparo destes agricultores familiares (“... *elevação do patamar de inserção produtiva*”).



das famílias...”) para fazer frente às iniciativas públicas (Ex: PAA e PNAE) e privadas de fomento à produção, comercialização e distribuição de alimentos.

Quanto à assistência técnica, vale mencionar que, de acordo com o Relatório de Gestão de 2013, o macroprocesso finalístico da SESAN “Inclusão Produtiva Rural” é conduzido por meio de ações de estruturação produtiva no meio rural que contribuem para a melhoria das capacidades produtivas das famílias, destacando-se o *Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais* que combina a prestação de serviços de assistência técnica, dentre outros serviços, de maneira que há uma percepção de que o projeto proposto pela ASIPAG vai de encontro às estratégias da SESAN de promoção da SAN dentro do território nacional.

Dentro do contexto de interligação de Políticas Públicas, vale mencionar que o Governo do Estado do Pará celebrou com o MDS termo de adesão ao PAA (TA nº 012/2012, PO 0454/2013-DS-1501402, proposta nº 000.000.679.15/2013), na modalidade Compra com Doação Simultânea, com vigência de 03/06/2013 a 30/06/2014, com previsão de desembolso de até R\$ 1.828.250,00, demonstrando que o fomento às atividades produtivas previstas no projeto proposto pela ASIPAG (capitaneado pela SESAN) oferece condições de ser destinado à formação de agricultores familiares aptos a serem “beneficiários fornecedores” do PAA Estadual.

A seguir, serão tratados os achados referentes à motivação para liberação dos recursos em parcela única e os indícios de acompanhamento frágil da execução do objeto por parte da área técnica da SESAN estão consubstanciados nos itens seguintes, deste Relatório.

1.4.1.2 CONSTATAÇÃO

Liberação em parcela única do valor de R\$ 2.000.000,00, existindo condições técnicas e financeiras para que o desembolso ocorresse de maneira parcelada (Convênio SICONV 778147 - ASIPAG).

Fato

A partir de análise dos autos e de consultas aos sistemas SIAFI / SICONV a respeito do Convênio SICONV 778147 celebrado com a ASIPAG, verificou-se que a Unidade liberou o valor integral do convênio, em parcela única (R\$ 2.000.000,00, 2013OB800111, de 18.3.2013), sem justificativa legal e/ou técnica que respaldasse tal decisão.

De acordo o cronograma físico constante dos autos (fl. 95 dos autos) e do SICONV, o projeto proposto pela ASIPAG possui metas/etapas/fases bem definidas, a saber:

Quadro 5 - Cronograma de execução física/financeira

Meta	Descrição resumida	Valor (R\$)	Duração
1	Mobilização, sensibilização e capacitação de beneficiários	800.789,01	dezembro/2012 a maio/2013 (cinco meses)
2	Fomento às unidades produtivas com insumos e equipamentos	541.873,15	junho a agosto/2013 (três meses)
3	Prestação de assistência técnica	762.600,19	agosto/2013 a



			dezembro/2014 (1 ano e 4 meses)
--	--	--	------------------------------------

Fonte: processo / SICONV.

Apesar da sequencialidade das metas/etapas previstas no cronograma de execução física (conforme se verifica no quadro anterior), que oferece condições técnicas para que o aporte de recursos ocorresse de maneira parcelada, ainda dentro do exercício de 2013, sem o risco de inviabilizar a execução do objeto, a decisão da Unidade foi o de descentralizar integralmente os recursos em parcela única.

Ressalte-se que a CONJUR-MDS e da AECI/MDS, com respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Ex: Acórdão nº 2.261/2005-TCU-Plenário), recomendam o parcelamento sempre que a materialidade e o cronograma físico do projeto assim o permitem, buscando condições para que o objeto e os recursos sejam melhor acompanhados pelo MDS.

Já no Acórdão nº 5.077/2008-TCU-Plenário, que traz à baila o julgamento das contas da SESAN referente ao exercício de 2006, o TCU expediu a seguinte determinação:

“(...) 1.6.1.4. atente ao disposto no Acórdão TCU nº 1.745/2003-Plenário, item 9.1.2, quanto a evitar o repasse de recursos de convênios em uma só parcela, principalmente no caso de valor de maior materialidade, bem como o item 9.1.3, no sentido de observar, nos convênios que vier a celebrar, ao disposto no caput do art. 21 da IN/STN 1/1997, especialmente quanto à utilização do detalhamento da execução física do objeto como parâmetro para definição das parcelas de liberação dos recursos e para a elaboração do Cronograma de Desembolso; (...)”

Em resposta aos questionamentos da CONJUR-MDS acerca da opção pelo desembolso em parcela única (Parecer nº 0794/2012/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 26.12.2013 - fls. 385/388, item 21), por meio da Nota Técnica nº 117/2012-/CGEPF/DEFEP/SESAN/MDS (fls. 415/416), de 28.12.2012, a Coordenação Geral de Apoio à Estruturação da Produção Familiar – CGEPF, integrante do Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva – DEFEP, informou apenas que os recursos deveriam ser repassados em parcela única haja vista tratar-se de emenda parlamentar alocada no Orçamento Geral da União para o exercício de 2012.

Em que pesem as justificativas apresentadas, e considerando a não indicação de regramento ou dispositivo legal afeto à questão apontada, no parecer técnico da CGEPF não se vislumbram nos autos os elementos técnicos que balizaram a decisão pela liberação dos recursos em parcela única.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201316929/003, de 31/10/2013, foi solicitado à Unidade que apresentasse os elementos técnicos (ou o respaldo legal, se fosse o caso) que motivaram a liberação dos recursos do convênio 778147, no montante de R\$ 2.000.000,00, em parcela única.

Anexo ao Ofício nº 1.849/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 12/11/2013, a CGEPF encaminhou a Nota Técnica nº 047/2013/CGEPF/DEFEP/SESAN/MDS, de 04/11/2013, respondendo o que segue:

“(...) 7. Outrossim, entende-se que um projeto desta magnitude, não poderia ter o recurso fracionado, o que acarretaria, caso o fosse, na perda da coerência, coordenação e consistência da proposta apresentada, ou seja, fracionar a proposta é



fracionar a Política Pública apresentada pela ASIPAG/PA, o que diverge dos objetivos principais do Decreto nº 7.492 de 02/06/2011, que instituiu o Plano Brasil sem Miséria, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza por meio de ações de integração e articulação de políticas, programas e ações, sendo este o principal parâmetro técnico, utilizado por esta Área Técnica. 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, a liberação dos recursos em parcela única.

8. Destarte, outro elemento técnico utilizado pela Área Técnica para respaldar o repasse em parcela única foi pela necessidade de otimização do processo licitatório para aquisição dos materiais necessários à execução do objeto, evitando-se a compra fracionada, já que pelo princípio da economia de escala, com a aquisição de volumes maiores de mercadorias, a tendência é de se conseguir preços melhores, possibilitando ao proponente executar etapas fundamentais já desde o início do convênio, sem inviabilizar a realização das demais etapas pela falta de recursos. Ressalta-se ainda que a realização das capacitações, a elaboração de materiais didáticos, aquisição de insumos, equipamentos e assistência técnica dependem da prévia contratação de profissionais e empresas previstas para o início da execução do convênio.

9. Ainda sobre o assunto, em que pese os recursos serem oriundos de ‘emenda parlamentar’, consignada no Orçamento Anual de 2012 (LOA), faz-se necessária uma reflexão sobre as consequências de seu parcelamento, como no caso dos recursos não serem repassados no exercício competente, momento em que o concedente teria que devolver o recurso a União e o convênio não alcançaria seu objetivo, com descontinuidade de suas ações, o que acarretaria em prejuízos não só ao erário, mas, sobretudo, aos beneficiários do projeto. (...)”

De acordo com o cronograma de execução física e financeira constante da folha 95 do processo, a primeira etapa/fase da Meta “1” (R\$ 800.789,01) diz respeito à realização de 15 reuniões de “mobilização e sensibilização”, nos 10 municípios relacionados no projeto, para seleção e cadastramento dos beneficiários e posterior realização das capacitações.

Sendo assim, considerando que somente ao final desse processo de seleção e mobilização, que duraria em torno de cinco meses (conforme plano de trabalho – fl. 95 dos autos), o conveniente teria em mãos a relação dos beneficiários com NIS, e haja vista o ineditismo do projeto (que não é padronizado, assim como ocorre em outras Ações de Segurança Alimentar e Nutricional) - que traz o risco de se captar menos beneficiários do que o previsto (situação que inviabilizaria o projeto logo de início e ensejaria a posterior devolução de parte dos recursos) - teria sido mais prudente que a área técnica aguardasse a conclusão dessa etapa/fase antes de realizar o aporte dos recursos para cobertura das Metas “2” e “3” (R\$ 1.304.473,34).

Considerando que o cronograma inicialmente previsto no plano de trabalho fixava para a Meta “1” a duração estimada de 05 (cinco) meses, e considerando também a sequencialidade das atividades delineadas, sob o ponto de vista do controle, com o fito de atrelar o repasse dos recursos ao acompanhamento da execução das metas, o plano de



trabalho poderia ter sido ajustado de maneira que a primeira parcela de recursos (referente à Meta “1”) fosse liberada em março/2013, a segunda parcela de recursos (que seria aplicada na consecução das Metas “2” e “3”) poderia ser liberada ainda dentro do exercício de 2013 (em agosto ou setembro/2013), uma vez comprovado o cumprimento da Meta “1” com o envio da relação dos beneficiários.

Nestas condições, não haveria prejuízos à execução orçamentária e financeira dos recursos do convênio (que foram incluídos por de emenda parlamentar no orçamento de 2012) e aos mecanismos de controle e acompanhamento do objeto do convênio. Dentro deste contexto, se o repasse ocorresse de maneira parcelada, a Unidade, de posse da relação de beneficiários com NIS, teria a opção de realizar uma checagem prévia quanto ao cumprimento dos critérios de elegibilidade por parte destes beneficiários, tendo oportunidade de aplicar procedimentos de controle (Ex: diligências), caso fossem detectadas impropriedades, mantendo gestões com o conveniente no sentido de obter o saneamento destas impropriedades, sob a pena de suspensão do repasse da segunda parcela. Tal procedimento permitiria, inclusive, mitigar o risco de que a inexecução parcial ou total do objeto fosse percebida somente na fase de prestação de contas.

Sendo assim, a partir da análise do termo de referência/plano de trabalho e dos documentos inseridos nos autos, foi possível levantar os elementos que viabilizariam o repasse de forma parcelada, quais sejam: sequencialidade das metas/etapas/fases previstas no plano de trabalho; necessidade de incremento dos mecanismos de controle e acompanhamento do objeto do convênio; conformidade dos processos licitatórios (a serem executados pelo proponente) com o princípio da economicidade; ineditismo do projeto encaminhado pelo ASIPAG; necessidade da captação inicial dos beneficiários; criticidade da Ação Governamental de Inclusão Produtiva; e possibilidade do parcelamento, conforme cronograma de execução física e financeira constante das folhas 95/104.

Com relação ao pretexto de que a liberação em parcela única também ocorre em primazia à obtenção de economia de escala e para evitar compra fracionada por parte do conveniente, há que se mencionar que a definição de elementos que compõe o termo de referência dos pregões (para aquisição de insumos à execução das etapas de capacitação, fomento e assistência técnica), como escopo, quantidade e volume de serviço, somente é possível após o conhecimento do número de beneficiários, ou seja, após a conclusão da etapa/fase de mobilização e sensibilização da Meta “1”. Frise-se que a realização de pregões sem o quantitativo exato do objeto necessário contraria a Lei Federal de Licitações e o princípio da economicidade.

Causa

Entendimento da área técnica de que a liberação dos recursos de forma parcelada acarretaria prejuízos aos objetivos da Política Pública apresentada pela entidade proponente (ASIPAG/PA), o que diverge dos objetivos principais do Plano Brasil sem Miséria. Necessidade de conferir celeridade às licitações a serem realizadas pelo proponente, no sentido de obter economia de escala.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014,



a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, informando o que segue:

“A Coordenação-Geral de Apoio à Estruturação da Produção Familiar, área responsável pelo acompanhamento da execução do convênio SICONV 778147, com o intuito de contextualizar e justificar a liberação dos recursos em parcela única informou que as tratativas para formalização do convênio foram iniciadas pela SESAN em novembro de 2012, quando o Convenente apresentou proposta completa para análise do MDS. Antes de adentrar na análise dos fatos, resgatamos um breve histórico da formalização do referido instrumento que, de novembro de 2012 até a liberação dos recursos, em março de 2013, percorreu os seguintes trâmites:

- *Em 14/11/2012 - iniciada, na área técnica, toda a fase de instrução processual para formalização do convênio (confeção de Termo de Referência, Plano de Trabalho, declarações e demais documentos pertinentes pelo proponente);*
- *Em 06/12/2012 – processo encaminhado pelo Convenente para formalização do instrumento do Termo de Convênio;*
- *Em 07/12/2012 – envio do processo à Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (CGEOF/SESAN), para providências necessárias a celebração do convênio;*
- *Em 11/12/2012 – envio do processo pela CGEOF/SESAN para análise da Consultoria Jurídica/MDS e da Assessoria Especial de Controle Interno/MDS;*
- *Entre 27 a 28/12/2012 – retorno do processo para resposta da Área Técnica aos apontamentos realizados pela Consultoria Jurídica/MDS e pela Assessoria Especial de Controle Interno/MDS;*
- *Em 31/12/2012 – assinatura do Convênio;*
- *Em 08/02/2013 – publicação do extrato do convênio do D.O.U;*
- *Em 19/03/2013 – transferência do recurso à conta corrente específica do convênio.*

Neste sentido, haja vista que a tramitação demandou maior tempo que o originalmente previsto, o recurso do Convênio foi inscrito em Restos a Pagar (RAP). Assim, para parcelamento de recursos, em função do longo trâmite burocrático do processo de indicação de créditos orçamentários, esta Secretaria avaliou que o parcelamento do recurso implicaria no atraso da execução, uma vez que o Convenente estava com sua equipe mobilizada desde dezembro/2012, mês em que estava previsto o início da execução, conforme Plano de Trabalho, contudo, o recurso somente poderia ser repassado no ano seguinte em função dos trâmites necessários.”

Análise do Controle Interno

Com relação aos esclarecimentos constantes da Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, que traz como justificativa para a liberação em parcela única o fato de que a equipe do convenente já se encontrava mobilizada desde dezembro/2012, é oportuno lembrar que a jurisprudência do TCU recomenda o parcelamento do repasse, quando se mostrar tecnicamente viável, sendo este, inclusive, um posicionamento emanado por aquele tribunal por ocasião do julgamento das contas da SESAN relativo ao exercício de 2006, consignado na íntegra do Acórdão nº 5.077/2008-TCU-Plenário. Ressalte-se que a liberação em, no mínimo, duas parcelas já



ocorre em outras Ações de Governo sob a responsabilidade da SESAN, que movimentam elevado montante de recursos financeiros - Ações 11V1 (Cisternas Primeira Água) e 8948 (Cisternas Segunda Água) – a exemplo dos Convênios SICONV 773794 e 777118 – podendo esta medida ser replicada na gestão dos convênios firmados no âmbito da Ação 4963 - Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva, e nas demais ações sob a responsabilidade da SESAN.

Recomendações:

Recomendação 1: Com respaldo na jurisprudência do TCU (Ex: Acórdão nº 2.261/2005-TCU-Plenário; Acórdão nº 5.077/2008-TCU-Plenário; etc.), nos próximos instrumentos firmados no âmbito da Ação Governamental 4963, promover o repasse dos recursos de maneira parcelada, sempre que a materialidade e o cronograma físico do projeto proposto assim o permitam, buscando condições para que o objeto seja melhor acompanhado, e possibilitando uma melhor gerência dos recursos pelo concedente.

1.4.1.3 CONSTATAÇÃO

Acompanhamento frágil, por parte do MDS, da execução do objeto do convênio SICONV 778147, celebrado com a ASIPAG/PA, tendo em vista a morosidade na conclusão da etapa de captação de beneficiários.

Fato

Em consulta ao Sistema SICONV (guia/aba “Documentos de liquidação”), verificou-se que do total de R\$ 44.754,00 destinados à etapa/fase 1.1, de sensibilização e mobilização das famílias, foram executados R\$ 6.035,00, ou seja, apenas 13% da primeira etapa/fase do projeto, que totaliza R\$ 800.789,01, no período de março (quando ocorreu a liberação dos recursos) até dezembro de 2013.

A etapa/fase 1.1 mencionada, referente à sensibilização e mobilização das famílias a serem beneficiadas, tinha previsão de 3 (três) meses conforme cronograma inicialmente previsto, e objetivava a captação/cadastro das 700 (setecentas) famílias a serem beneficiadas, conforme propõe o projeto da ASIPAG/PA. Ao final dessa etapa/fase, é elaborada uma relação dos beneficiários com NIS (Número de Identificação Social) que, posteriormente, é encaminhada ao MDS, que tem condições de verificar se os critérios de elegibilidade foram atendidos. No tocante aos beneficiários, estes devem atender aos critérios de elegibilidade relativos ao perfil do *CadÚnico*, conforme dispõe o projeto técnico/plano de trabalho proposto, conforme alerta a AECI/MDS, em seu Despacho AECI/MDS Nº 0948/2012 (fls. 418/419), de 28.12.2012, item 11.

Ocorre que o convênio tem vigência até 31/12/2014, e até outubro/2013 (período dos trabalhos de Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos), o MDS ainda não dispunha da lista das 700 famílias beneficiadas, uma vez que não havia elementos nos autos que permitissem aferir que a etapa/fase 1.1 foi cumprida e que não foram anexados ao SICONV documentos comprobatórios da execução do objeto suficientes para se chegar à conclusão de que o projeto está sendo executado a contento.

Diante deste cenário, verificou-se ainda o não encaminhamento, por parte do convenente, dos relatórios trimestrais de cumprimento do objeto, referentes aos períodos de março a maio/2013 e de junho a agosto/2013, e a falta de diligências, por



parte da área técnica, solicitando o encaminhamento pelo conveniente dos relatórios de execução física e financeira, conforme dispõe o item 2.2.9 do termo de convênio, o que levanta indícios de que as responsabilidades da ASIPAG, perante o Convênio 778147, não estão sendo devidamente acompanhadas.

A despeito da área técnica (CGEPF) ter encaminhado, como de praxe, por ocasião da liberação dos recursos, expediente contendo alertas diversos ao conveniente sobre a conformidade das despesas afetas à execução do objeto do convênio 778147 (Ofício N° 437/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 8.3.2013 - fls. 441/444), as ocorrências aqui relatadas demonstram fragilidade no acompanhamento, supervisão e fiscalização do convênio 778147 firmado com a ASIPAG/PA, o que vai de encontro ao que preconiza o Art. 65 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n° 507/2011 e à Cláusula Oitava do termo de convênio.

Causa

Não foi possível apurar as causas da morosidade com que o projeto foi executado no exercício de 2013, e da fragilidade com que o projeto tem sido acompanhado pelo MDS.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor foi questionado por meio da Solicitação de Auditoria n° 201316929/003, de 31/10/2013. Por meio do Ofício n° 1.849/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 12/11/2013, foi encaminhada a Nota Técnica n° 047/2013/CGEPF/DEFEP/SESAN/MDS, de 04/11/2013, informando o seguinte:

“(…) 15. Em resposta aos itens 5 e 6, no tocante ao processo de acompanhamento, supervisão e fiscalização do convênio, informamos que esta Área Técnica solicitou ao Conveniente, por meio do Ofício n° 437/2013/GABIN/SESAN/MDS, de 08/03/2013, fls. 441/444, documentação relativa a execução, o que até o presente momento não foi recebida neste MDS. Nesta via, informamos que será encaminhada nova diligência ao Conveniente com solicitação de envio imediato dos seguintes documentos: relatório trimestral de execução; preenchimento da execução no SICONV; relação dos beneficiários com NIS, CPF e identificação dos beneficiários; orientação exarada no Art. 49 da PI 507/2011, para que a ASIPAG - Ação Social Integrada do Palácio do Governo dê ciência da celebração do Convênio n° 064/2012/DEFEP/SESAN, ao Conselho local ou instância de controle social da região de abrangência do projeto, o que será acostado aos autos oportunamente.”.

De maneira complementar, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício n° 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica n° 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, informando o seguinte:

“A Coordenação-Geral de Apoio à Estruturação da Produção Familiar, área responsável pelo acompanhamento da execução do convênio SICONV 778147 reforçou que aquela área técnica vem realizando o acompanhamento das atividades/atos de gestão inerentes às fases de celebração e de execução relativas ao convênio em questão.

Cabe esclarecer, inicialmente, que o Conveniente atendeu tempestivamente à solicitação exarada no Ofício n° 1811/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 08/11/2013, relativa aos itens abordados na solicitação de auditoria n° 201316929/003, realizada pela Controladoria-Geral da União e encaminhou os seguintes documentos:



Relação nominal das famílias, com os respectivos números de documentação pessoal e Número de Identificação Social (NIS), CPF, endereço, telefone e identificação dos beneficiários por meta prevista/cadeia produtiva, no Plano de Trabalho, apensa aos autos fls. 626/659 e ao SICONV aba anexos da execução, conforme cópia da tela a seguir.

(...)

Envio dos relatórios trimestrais de execução, conforme determina o Termo de Convênio (Cláusula Segunda – Dos Deveres e das Obrigações - Do Conveniente) e preenchimento das abas “Licitações”, “Contratos”, “Documento de Liquidação”, “Pagamento” e “Relatórios de Execução” no Sistema de Convênios – SICONV, conforme art. 64, § 2º da Portaria Interministerial nº 507/2011-MP/MF/CGU, apensa aos autos fls. 589/621 e aba SICONV aba anexos da execução, conforme cópia da tela a seguir.

(...)

Novo Termo de Referência e Plano de Trabalho com ajustes das inconformidades detectadas nos referidos documentos, em relação aos quantitativos de profissionais a serem contratados e valores constantes das etapas 1.2 e 3.1, sendo que o valor total da etapa 1.2 é de R\$ 237.600,00 e o da etapa 3.1, é de R\$ 437.940,00, apensos aos autos fls. e aba SICONV aba dados, conforme cópia da tela a seguir.

(...)

Outrossim, o acompanhamento da execução vem sendo realizado por meio da análise dos Relatórios Trimestrais de Execução Físico-Financeiro acompanhados de fotos do cadastramento das famílias (fls. 589/621 e aba anexos da execução), dos extratos bancários da conta corrente específica, (fls. 622/623 e aba anexos da execução), do acompanhamento do registro da execução no SICONV (abas: processo de compra, documentos de liquidação, relatórios de execução) conforme cópia das telas a seguir.

(...)

Cabe registrar, também, que a área técnica vem procurando sanar todas as pendências em referência aos Relatórios Trimestrais de Execução Físico-Financeiro, ao tempo em que solicitou ao Conveniente que encaminhe os relatórios faltantes, referentes aos meses de outubro a dezembro de 2013 e de janeiro a março de 2014. Ainda, o referido ofício será acostado aos autos oportunamente.

Nesse contexto, é uma preocupação da Coordenação-Geral realizar o acompanhamento do projeto para verificar se o objetivo proposto está em construção em conformidade ao planejado. Assim, quando da execução substancial do convênio, será incluída no próximo cronograma viagens, a realização de visita in loco, para verificação da execução, a qual somente não foi realizada antes, uma vez que ações que estavam em curso (mobilização e seleção de famílias) não justificavam, por si só, o deslocamento de técnico para acompanhamento in loco.”.

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelo Gestor corroboram as fragilidades verificadas pela equipe de auditoria, uma vez que os documentos inseridos nos autos e a situação cadastral do SICONV demonstram que o atraso verificado na execução da primeira meta/etapa prevista não seguia o cronograma inicialmente pactuado e não havia sido percebido pela Unidade, tendo sido encaminhado, somente ao final do ano, após os apontamentos da CGU, documento solicitando o saneamento das impropriedades e pendências apontadas. Entretanto, vale mencionar que, na presente data, todas as pendências foram devidamente sanadas e a Unidade demonstrou que o acompanhamento da execução do objeto da Ação, desde então, tem sido rigorosa, tendo sido encaminhados todos os relatórios de execução, bem como inseridos no SICONV



informações com riqueza de detalhes que permitem aferir que a execução do objeto tem ocorrido a contento, sob o ponto de vista da área técnica. Entretanto, em que pese a fragilidade pontual verificada no caso concreto, a constatação será mantida, no sentido de que os procedimentos de controle da Unidade sejam aprimorados e aperfeiçoados, objetivando o tratamento sistêmico de outros casos similares e a mitigação dos riscos inerentes à falta de acompanhamento da consecução das metas dispostas no termo de referência/plano de trabalho dos convênios firmados pela Unidade. Ressalta-se que a liberação dos recursos em parcela única, tal qual ocorreu no convênio em questão (tratado em item específico deste relatório), aliado a um frágil acompanhamento do cumprimento das metas iniciais do convênio, amplia o risco da ocorrência de desvios (objeto ou finalidade), que, de outra forma, somente seriam detectados de maneira inoportuna na fase de análise da prestação de contas.

Recomendações:

Recomendação 1: Conforme preconiza o Art. 65 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, acompanhar, supervisionar e fiscalizar, de maneira oportuna, tempestiva e célere, a execução dos convênios e outros instrumentos congêneres firmados por essa Secretaria, aprimorando e aperfeiçoando os procedimentos e rotinas internas relativos à etapa de acompanhamento e supervisão das metas dos instrumentos de transferências voluntária.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Manutenção de convênios, no valor total de R\$ 13.440.914,69, firmados com cinco organizações da sociedade civil inscritas no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM.

Fato

Foi realizado levantamento junto ao Cadastro de Entidades Privadas Sem fins Lucrativos Impedidas – CEPIM e aos Sistemas Corporativos do Poder Público Federal (SIAFI e SICONV) com o objetivo de verificar, no exercício de 2013, se há Transferências Voluntárias mantidas junto a entidades privadas sem fins lucrativos impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal e de receber transferências de recursos.

Verificou-se que a SESAN mantém 88 transferências voluntárias vigentes firmadas junto à Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos – ESFL. Daqueles ajustes, cinco são mantidos com organizações registradas no CEPIM, conforme se observa abaixo:



Quadro 1 - Extração das EFSL no CEPIM em 20-08-2013

Entidade Privada Sem Fins Lucrativos		Dados do Convênio		Motivo
CNPJ	Razão Social	Número	Órgão Concedente	
69.270.486/0001-84	Instituto Paulo Freire	525516	MDS	Irregularidades na Prestação de Contas (atraso, omissão ou impugnação)
01.437.408/0001-98	Instituto Nordeste Cidadania	543028	Ministério do Desenvolvim. Agrário	Irregularidades na Prestação de Contas (atraso, omissão ou impugnação)
34.943.506/0001-56	Associação Comunitária do Estado do Amapá	703294	Ministério do Turismo	SICONV Não especificado
		728545	Presidência da República	SICONV Não especificado
34.446.029/0001-49	Casa da Cultura Centro de Form. Art. e Cul da Baix Flumin	751140	Presidência da República	SICONV Não especificado
		751151		SICONV Não especificado
		756417		SICONV Não especificado
01.983.244/0001-02	Instituto de Qualidade de Vida – IQUAVI	609137	Ministério do Esporte	Irregularidades na Prestação de Contas (atraso, omissão ou impugnação)
		701177	Min. do Trabalho e Emprego.	SICONV Não especificado
		725159		SICONV Não especificado
		709775	MDS	SICONV Não especificado

Quadro 2 - Convênios do MDS com ESFL inscritas no CEPIM em 20-08-2013

Convênio (nº)	Entidades	Valor (R\$)	Fim da Vigência	Status	
				SICONV	SIAFI
525516	Instituto Paulo Freire	11.078.000,00	23.08.2007	-	A aprovar
543028	Instituto Nordeste Cidadania	160.000,00	31.10.2005	-	A aprovar
700615	Associação Comunitária do Estado do Amapá	408.230,00	30.11.2009	Aguardando Prestação de Contas	A aprovar
700801	Casa da Cultura Centro de Form. Art. e Cul da Baix Flumin	116.859,07	31.12.2009	Aguardando Prestação de Contas	A aprovar



709775	Instituto de Qualidade de Vida – IQUAVI	1.677.825,62	30.06.2012	Em execução	A liquidar
--------	---	--------------	------------	-------------	------------

Fonte: Sistemas corporativos (SIAFI/SICONV).

Por meio das Solicitações de Auditoria nº 201314128/02, de 21.08.2013, e nº 201314128/03, de 10.10.2013, foi requisitada junto à SESAN a apresentação das medidas adotadas para a aprovação das Prestações de Contas ou a instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, quando for o caso. Por intermédio dos Ofícios GABIN/SESAN/MDS nº 1328/2013, de 05.09.2013, e nº 1810/2013, de 08.11.2013, a Unidade informou o que segue:

“Convênio nº 525516

Conforme consta da Informação nº 040/2013 – COPC/CGEOF/SESAN/MDS, a prestação de contas financeira encontra-se em fase de finalização na Coordenação de Prestação de Contas, já tendo sido apuradas diversas irregularidades, com a ressalva de que até o momento não é possível precisar o valor da glosa referente ao convênio, tendo sido recomendada ao final a instauração de TCE.

Convênio nº 543028

A prestação de contas física do convênio em questão ainda não foi realizada. Será feita, em caráter de prioridade, pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física, coordenação criada para dar vazão ao passivo de contas físicas da SESAN.

Convênio nº 700615

A prestação de contas física do referido convênio foi analisada e a Associação instada a apresentar informações e documentação complementar, cujos apontamentos estão consignados na Nota Técnica nº 68/2013 – CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, cópia anexa. Contudo, a correspondência retornou após três tentativas de entrega. Na internet foi encontrado outro endereço para envio da notificação, o que será feito e após, se não houver resposta do conveniente, serão iniciados os procedimentos para instauração de TCE.

Convênio nº 700801

A Coordenação-Geral de Educação Alimentar e Nutricional informou que a prestação de contas do referido convênio encontra-se em processo de análise quanto ao cumprimento do objeto pactuado. Tal análise será priorizada considerando a nova forma de organização da estrutura desta Secretaria com a recém criada Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física.

Convênio nº 709775

A Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF/SPO), por intermédio da Coordenação de Contabilidade, procedeu à análise do processo visando à instauração de TCE. Após, o processo foi restituído à CGEOF/SESAN para ajustes necessários à correta instrução processual. Por tratar-se de questões inerentes à execução física, o processo foi encaminhado para a área técnica responsável pela gestão do convênio. Após, o processo será devolvido à CGOF/SPO.”

Conforme verificado na justificativa da Unidade, as notificações para esclarecimento de informações e apresentação de documentação complementar, a análise do cumprimento do objeto e a instauração de TCE representam as medidas adotadas pela SESAN para a conclusão dos convênios mantidos junto às instituições inscritas no CEPIM, não



obstante os prazos para a aprovação das contas dos ajustes tenham se encerrados há longa data.

Contudo, foi sugerido à Unidade que priorizasse a análise das prestações de contas, inclusive sob seus aspectos físicos, dos instrumentos firmados com entidades inscritas no CEPIM, principalmente, em relação àquelas cujo prazo de análise já se encontra vencido. E ainda, que utilizasse o histórico destas entidades como parâmetro de conveniência e oportunidade na análise de eventual pedido pela concessão de parcelamento de débito de transferências voluntárias, prevista na Portaria MDS nº 82, de 15.5.2012, em observância aos princípios da moralidade e da probidade administrativa.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, acrescentando que *“Esta Secretaria encaminhou o teor da Informação em questão para a Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física e para a Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira para que estas tomassem conhecimento e colocasse, dentre os critérios utilizados para priorização da análise técnica e financeira das prestações de contas, a questão dos convenientes estarem inscritos no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas – CEPIM. Este Gabinete irá acompanhar o desenvolvimento do trabalho com o escopo de que as prestações de contas dos instrumentos citados na Informação sejam finalizadas o mais rápido possível.”*

As informações apresentadas e a documentação comprobatória encaminhada foram considerados satisfatórios, não obstante, em momento oportuno, nos próximos trabalhos de auditoria, serão verificados eventuais aprimoramentos nos fluxos e procedimentos internos da Unidade, no que se refere à análise da prestação de contas e ao processo de concessão de parcelamento de débitos, no âmbito das entidades inscritas no CEPIM por outros órgãos.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Fragilidades verificadas no fluxo de autorização e aprovação das propostas de parcelamento de débito respaldados na Portaria MDS nº 82, de 15.5.2012.

Fato

Com vistas a examinar a regularidade dos atos de autorização de parcelamentos de débitos, regulamentados pela Portaria MDS nº 82, de 15.5.2012, foram analisados três processos administrativos, os quais totalizam o valor de R\$ 8.235.351,57, do universo de oito parcelamentos concedidos no período de julho/2012 a junho/2013, os quais totalizam o valor de R\$ 23.128.636,55, conforme se observa na tabela abaixo:

Processo Administrativo (nº)	Siafi / Siconv (nº)	Requerente	Publicação no D.O.U – Seção 3	Parcelas Autorizadas (Qtd.) (R\$)	Valor sujeito à devolução (R\$)
71000.051357/2013-27	635597	Prefeitura Municipal de Quixabá/PB	28.12.2012	12x de R\$ 8.033,98	96.407,73
71000.009307/2006-18	590113	Casa Assis. Espírita Nosso	27.2.2013	6x de R\$	12.209,69



		Lar Barretos		2.035,00	
71000.048751/2013-88	703191	Governo do Estado de Sergipe	12.6.2013	18x de R\$ 451.485,23	8.126.734,15
Subtotal					8.235.351,57
Universo*					23.128.636,55
Amostragem					35,60%

*Fonte: Nota Informativa/SE/Nº 46, de 14 de agosto de 2013.

Os convenientes praticaram irregularidades na execução do objeto que afetaram a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme se observa na tabela abaixo:

SIAFI / SICONV nº	Irregularidade	Área Técnica	Área Financeira
590113	Execução de despesas inelegíveis e não amparadas em documentação comprobatória, falta de processo licitatório e/ou de cotação de preços, e o não alcance do objetivo do convênio	Parecer Técnico nº 034/2012 – CGAUP/DEISP/SESAN/MDS, de 10.7.2012	Nota Técnica nº 267/2012 – COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 29.8.2012
635597	As despesas executadas não foram eficazes, não atingiram os objetivos pactuados, não satisfizeram as necessidades do público alvo e não impactaram positivamente à comunidade local (efetividade)	Parecer Técnico Complementar nº 060/2011 – CGAU/DESAN/SESAN/MDS, de 27.6.2011	Nota Técnica nº 172/2011 – CAPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 2.9.2011
703191	Beneficiários não elegíveis	Nota Técnica nº 45/2013-CGILE/DECOM/SESAN/MDS, de 3.5.2013	-

Analisando os processos administrativos relacionados nos quadros anteriores, não foram encontradas evidências que comprovem o atendimento dos seguintes requisitos da Portaria MDS nº 82/2012:

- a) análise do Ordenador de Despesas quanto à verificação de (Art. 4º, §1º):
- 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.
- b) apresentação dos critérios objetivos considerados pelo Ordenador de Despesas para balizar a sua autorização dos pedidos de parcelamento, em especial sobre o quantitativo de parcelas autorizadas (Art. 4º, §2º).

Foram solicitados esclarecimentos à Unidade mediante a Solicitação de Auditoria nº 201316929/007, de 6.11.2013, tendo sido encaminhado em resposta o Ofício nº 1883/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 20.11.2013, que contém a justificativa a seguir:



“Informo que em atendimento à recomendação constante no Relatório de Auditoria de Contas 2012, esta Secretaria elaborou um fluxo contemplando os procedimentos essenciais para a correta instrução dos processos de parcelamento de débito, atendendo inteiramente o disposto na Portaria nº 82/2012. O Fluxo foi encaminhado, a essa CGU, por meio do Ofício nº 1481/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 13.9.2013, cópia anexa. Contudo, após a elaboração do sobredito fluxo, ainda não foram formalizados novos processos de parcelamento nesta Unidade, sendo assim, ainda não há como demonstrar a incorporação dos procedimentos determinados no fluxo em questão. Tais procedimentos vão ao encontro do saneamento das inconsistências apontadas na S.A. em tela.”.

Em resposta à Nota Técnica nº 2166/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 30.9.2013, que encaminhou o Plano de Providências Permanente – PPP, a Unidade, por meio da Nota Técnica nº 31/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 18.11.2013, informou que elaborou “fluxo processual” para orientar os servidores responsáveis pela análise financeira quanto ao ato de concessão de parcelamento de débito administrativo, orientação esta repassada mediante o Memorando nº 234/2013 – CGEOF/SESAN/MDS, de 12.9.2013.

O “fluxo processual” mencionado pela SESAN detalha as etapas descritas na Portaria MDS nº 82/2012, no que concerne ao processo de aprovação e autorização dos parcelamentos de débito, com os papéis e as responsabilidades de todas as áreas envolvidas (área técnica, CGEOF, Ordenador de Despesas). Em que pese a boa prática da Unidade, que envidou esforços na implantação de procedimentos de rotina para fazer cumprir a Portaria MDS nº 82, de 15.5.2012, há que se ressaltar que, considerando as falhas apuradas pela equipe de auditoria, o parcelamento do débito representa benefício a órgãos convenientes que, de alguma forma, não lograram êxito na gestão dos recursos transferidos.

Considerando tratar-se de área sensível que gera impactos na programação orçamentária e financeira do Ministério e, principalmente, na execução de suas Políticas Públicas, sugere-se que a Unidade acrescente ao “fluxo processual” da Portaria MDS nº 82, de 15.5.2012, procedimentos de controle adicionais que garantam o cumprimento das regras dispostas, e que facilite a verificação do cumprimento dessas regras pelas instâncias de controle, tais como a inserção de etapa de conferência (*Ex: checklist*) dos atos praticados pelos atores envolvidos preliminarmente à decisão pelo deferimento ou não da concessão do parcelamento de débito pelo Ordenador de Despesas.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014, a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, acrescentando que *“Em atendimento à sugestão da CGU, a Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira informou que será incluído, na contracapa dos processos administrativos de parcelamento de débito, uma lista de verificação (check list), conforme modelo anexo, contemplando todos os itens exigidos na Portaria nº 82/2012.”.*

As informações apresentadas e a documentação comprobatória encaminhada foram considerados satisfatórios, não obstante, em momento oportuno, nos próximos trabalhos de auditoria, serão verificados eventuais aprimoramentos nos controles e no procedimento de concessão de parcelamento de débitos, no âmbito das entidades inscritas no CEPIM por outros órgãos.



2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Ausência de informações completas e tempestivas no Sistema de Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria - SICONV.

Fato

Com vistas a examinar a atualização dos registros das transferências voluntárias (convênios e termos de parceria) no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, em conformidade com o Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007, e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, foram analisados 12 instrumentos de ajuste, os quais totalizam o valor de R\$ 245.951.977,05, conforme se observa na tabela abaixo:

Fase	Ação Governamental (Código)	Convênio (nº)	Valor (R\$)	Termo de Parceria (nº)	Valor (R\$)	
Celebração/ Acompanhamento	Cisternas - 1ª água (11V1)	773794	12.230.363,08	778206	81.102.779,88	
		776958	4.237.193,00			
		778194	14.555.933,09			
	Cisternas - 2ª água (8948)	777118	26.250.000,00	778220	95.966.939,22	
		SISAN (8624)	774225	402.019,46	-	-
	774317		351.505,41	-	-	
774132	350.000,00		-	-		
Inclusão Produtiva (4963)	778147	2.105.263,15	-	-		
Execução	Agricultura Urbana (8458)	733983	8.399.979,86	-	-	
		Subtotal	68.882.257,95	Subtotal	177.069.719,10	
					TOTAL	245.951.977,05

Em análise a amostra selecionada, verificou-se que não foram registrados no SICONV diversos documentos/atividades/atos de gestão inerentes às fases de celebração, de execução e de acompanhamento do ciclo de transferências voluntárias, conforme se observa a seguir:

Fase	Documento/Atividade/Ato de Gestão/ Não registrado no SICONV	Ator	Base Legal	SICONV nº
Celebração	Dados do Interviente (aba participantes)	Conveniente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Capacitação do Conveniente - Inclusão e Envio de Propostas*	776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147
	Parecer Jurídico de análise da minuta do Termo de Transferência Voluntária	Concedente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Capacitação do Concedente - Análise, Aprovação, Reabilitação de Proposta/Plano de Trabalho, Geração de Convênio e Alteração de Repasse Voluntário antes do Registra TV-SIAFI*	773794, 776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147, 778206, 778220
	Nota/Parecer Técnico para atendimento do Parecer Jurídico	Concedente		773794, 776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147, 778206, 778220
	Nota Técnica de análise (aprovação/ajuste) da proposta de trabalho	Concedente		773794, 776958, 778194, 777118, 774317, 774132,



				778206, 778220
	Ofício para ajuste no plano de trabalho e/ou inserção de documentos de habilitação no SICONV	Concedente		773794, 776958, 778194, 777118, 778206, 778220
	Despacho da Assessoria Especial de Controle Interno-AECI de análise (aprovação/ajuste) do processo administrativo	Concedente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º)	773794, 776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147, 778206, 778220
	Nota/Parecer Técnico para atendimento do Despacho da AECI	Concedente		773794, 776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147, 778206, 778220
	Termo de convênio/Termo de parceria	Concedente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Capacitação do Concedente - Celebração - UGTV, Empenho, Conta Bancária, Assinatura e Publicação*	776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147
Acompanhamento	Portaria de designação do Fiscal do convênio/termo de parceria	Concedente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Arts. 3º e 67) e Manual de Capacitação do Concedente e Acompanhamento e Fiscalização*	773794, 776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147, 778206, 778220
	Nota Técnica de análise (aprovação) do Relatório Trimestral de Execução Físico-Financeiro	Concedente		
Execução	Relatório Trimestral de Execução Físico-Financeiro	Conveniente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Capacitação do Conveniente - Execução - Processo de Compra, Contrato, Documento de Liquidação, Pagamento, Ingresso de Recursos, Relatórios e Execução de Termo de Parceria*	773794, 776958, 778194, 777118, 774225, 774317, 774132, 778147, 778206, 778220
	Abas “Processo de Compra, “Contratos”, “Documentos de Liquidação”, “Pagamento”, “Registro Ingresso de Recurso”, “Rendimento de Aplicação” e “Relatórios de Execução”	Conveniente	Portaria Interministerial nº 127/2008 (Arts. 3º e §1º; 49, §3º; 50, §2º, II, III, §3º e §5º) e Manual de Capacitação do Conveniente - Execução - Processo de Compra, Contrato, Documento de Liquidação, Pagamento, Ingresso de Recursos, Relatórios e Execução de Termo de Parceria*	733983

Fonte: Levantamento no SICONV em 28.11.2013

*Manuais do SICONV disponíveis no site : <https://www.convenios.gov.br/portal/manuais.html>. Acesso em 28.11.2013

Ressalte-se que a insuficiência da utilização do SICONV foi registrada como achado no Relatório de Auditoria Anual de Contas da SESAN do exercício de 2012, tendo sido recomendado a Unidade para implementar sistemática de atualização e conferência das informações inseridas no SICONV, definindo os papéis e as responsabilidades da



SESAN e dos convenientes, objetivando a transparência da celebração, da execução e do acompanhamento dos ajustes.

Em resposta à Nota Técnica nº 2166/DSDES/DS/SFC/CGU-PR, de 30.9.2013, que encaminhou o Plano de Providências Permanente – PPP, a Unidade, por meio da Nota Técnica nº 31/2013-GABIN/SESAN/MDS, de 18.11.2013, se posicionou da seguinte forma:

“À época da manifestação desta SESAN quanto às recomendações constantes no Relatório de Acompanhamento Permanente dos Gastos-2012, esta SESAN encaminhou o Memorando-Circular nº 634/2013, cópia anexa. No memorando, a Secretária-Adjunta solicita às áreas técnica e financeira o cumprimento das recomendações da CGU. Tais providências foram tomadas no sentido de sanar as falhas apontadas (...) Com o objetivo de padronizar os fluxos, instrumentos e rotinas na SESAN, foi instituído Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 43, de 12.9.2013, para elaboração de Manual. Dentre os temas, (...) e o preenchimento sistemático do SICON serão abordados, com a confecção de fluxos e orientações. O referido manual será validado pela Assessora Especial de Controle Interno e será publicado por meio de portaria do Secretário da SESAN (...) A próxima etapa a ser trabalhada será o SICONV. Será construído um fluxo (início – meio – fim) no qual serão detalhados responsáveis e atividades. Também serão previstas rotinas de preenchimento e comunicação com os convenientes.

Embora as áreas técnica e financeira tenham sido orientadas para o cumprimento das recomendações da CGU, por meio do Memorando-Circular nº 634/2013 – GABIN/SESAN/MDS, de 11.4.2013, a equipe de auditoria, em levantamento concluído junto ao SICONV em 28.11.2013, 07 (sete) meses após a data de expedição do referido memorando, apurou casos de não atualização de informações no SICONV, tendo em vista que diversos documentos expedidos após a data de 11.4.2013 ainda não foram alimentados no sistema, tanto por parte do conveniente quanto do concedente, a exemplo de relatórios trimestrais de execução físico-financeira e respectivas notas técnicas de análises dos relatórios dos convênios nº 773794, 777118, 778147, 774317, 778194, 776958, 774132, 778206 e 778220.

Além disso, mesmo que o fluxo de trabalho ainda esteja em fase de elaboração, esse fato não elide a fragilidade quanto ao monitoramento das transferências voluntárias, pois, independentemente dos atores e das responsabilidades envolvidas (a serem definidas no fluxo), compete *permanentemente* ao órgão concedente a supervisão e o acompanhamento da execução do objeto, tal como a confirmação da atualização do SICONV, nos termos do art. 51 da Portaria Interministerial nº 127/2008, mantido no art. 65 da Portaria nº 507/2011.

Neste sentido, as medidas adotadas pela Unidade ainda não atingiram os resultados práticos desejados, demonstrando que a cultura de monitoramento das informações registradas no SICONV ainda encontra-se em estágio de maturação.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Acompanhamento Permanente da Gestão de 2013, por meio do Ofício nº 327/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 31.3.2014,



a Unidade encaminhou a Nota Técnica nº 09/2014-GABIN/SESAN/MDS, de mesma data, acrescentando que *“Informe que foi encaminhado o Memorando-Circular nº 003/2014 – GABIN/SESAN/MDS, de 21.03.2014 com orientação acerca da necessidade de inserção de informações no SICONV. Segue, em anexo, cópia dos documentos encaminhados para as áreas finalísticas. Ademais, cabe reforçar que será publicada Instrução Normativa ou outro ato normativo com a finalidade de disciplinar, no âmbito desta Secretaria, o fluxo, rotinas e prazos referentes ao preenchimento do SICONV.”*

A Unidade esclareceu ainda que, no caso dos convênios do PAA (Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite – IPCL), existem peculiaridades e especificidades adstritas à sua operacionalização que esbarram em limitações técnicas do próprio SICONV, conforme mensagem eletrônica encaminhada pela Unidade em 25/06/2014, a saber:

“(…) Contudo, a operacionalização por meio do SICONV – OBTV, nas ‘abas’ disponibilizadas pelo Sistema, para esse tipo de execução, não permite a análise dos pagamentos individualizados por produtor, não sendo possível acompanhar a observação do limite determinado nos normativos do Programa. Visando resolver este problema e como condicionante para pagamento de parcelas do convênio, estamos solicitando aos convenentes a inserção de uma relação com a informação de cada produtor que entregou o leite, com o respectivo valor pago, por nota fiscal emitida, a ser inserida em excel, na ‘aba’ anexos da execução. Esta foi a forma que encontramos para análise dos pagamentos efetuados e comprovação do cumprimento das normas do Programa. Outro problema enfrentado com o SICONV – OBTV é em relação aos pagamentos realizados diretamente na conta do produtor, por meio da OBTV Convenente, visto que a liquidação do valor só acontece após a confirmação do Banco em relação a cada pagamento realizado, o que pode demorar 30 dias ou mais. Enquanto não liquidado, o valor referente à OBTV Convenente permanece em aberto, não sendo considerado para análise da execução.”

E ainda:

“Além disso, outro objetivo do Programa, que é o atendimento aos beneficiários consumidores, não é contemplado nas informações pré-estabelecidas referentes à execução do convênio, sendo necessário, portanto, o envio mensal de planilha em excel que comprove a doação do leite aos beneficiários consumidores. Sobre este assunto nos reportamos à “aba” relatórios de execução que, de acordo com o Manual do Sistema, sugere o preenchimento ao final da execução, tendo em vista que as ações seguintes à aprovação dos relatórios é registrar e enviar a Prestação de Contas para análise do Concedente. Sendo assim, não podemos utilizar esta aba para acompanhamento da execução durante a vigência do convênio, tendo que recorrer, às planilhas de execução mensal, em excel, formatadas pela Coordenação e apresentadas aos convenentes quando da formalização dos convênios. Em relação ao Termo de Recebimento e Aceitabilidade do beneficiário consumidor, tendo em vista o grande número de famílias beneficiadas pelos convênios, não há como emitir documento individualizado a cada



entrega. Diante disso, os convenentes adotam um cartão nominal por beneficiário, obrigatório para recebimento do leite, onde são registradas, pelo responsável pelo Ponto de Distribuição, as entregas. Estamos analisando a possibilidade de solicitar a apresentação de cópia do referido documento, total ou por amostragem, em periodicidade a ser estabelecida após entendimento de como se dá o processo em cada Estado executor do Programa.”.

As informações apresentadas e a documentação comprobatória encaminhada foram considerados satisfatórios, em que pese a manutenção das impropriedades apontadas neste relatório, relacionadas com a alimentação do SICONV, que ainda necessitam de tratamento específico por parte da Unidade. Cabe mencionar, assim, que vários dos problemas relacionados à não utilização deste Sistema diz respeito a limitações de ordem técnica (que já foram, inclusive, assunto tratado mediante ofício encaminhado ao próprio do Ministério do Planejamento), uma vez que a complexidade do PAA (pagamentos e acompanhamento mensal da execução) é um entrave para o uso do sistema seja instituído, em conformidade com a legislação vigente e às diretrizes emanadas pelo Grupo Gestor do SICONV.

Todavia, em momento oportuno, nos próximos trabalhos de auditoria, serão verificados casos de reincidência no que tange à falta de registro das informações completas no SICONV, por parte do concedente e do convenente, de maneira a verificar a conformidade das operações da Unidade, em relação ao cumprimento ao que prescreve o Decreto nº 6170, de 25.07.2007, e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24.11.2011.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Indicadores de Gestão

Fato

Para o fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nos normativos inerentes à elaboração e conteúdo do Relatório de Gestão do exercício 2013, a UJ deveria apresentar indicadores para acompanhar o desempenho da gestão, buscando observar aspectos relacionados à capacidade de medir e refletir os resultados; de proporcionar medição por intermédio de séries históricas, atentando para a confiabilidade das fontes dos dados, facilidade de obtenção e razoabilidade dos custos.

Da análise efetuada no Relatório de Gestão da UJ, verificou-se que a Unidade não incluiu informações acerca da existência de indicadores de desempenho da gestão para o exercício de 2013. Essa ausência foi questionada por meio da Nota de Auditoria nº 201406457/001, tendo a SESAN apresentado a complementação das informações ausentes no Relatório de Gestão disponibilizado no sítio do Tribunal de Contas da União, a qual foi juntada ao Processo de Prestação de Contas Anual, às fls. 08/09.



De acordo com a complementação das informações do Relatório de Gestão, a SESAN apresenta indicadores denominados “Índice de Prestações de Contas com Análise Concluída”; “Índice de Evolução do Estoque de Prestação de Contas” e “Índice de Atendimento às Demandas de Diligências”. Os índices criados têm a pretensão de medir a eficiência na gestão das transferências voluntárias e atendimento às diligências.

Em análise aos aspectos de representatividade, proporcionalidade, confiabilidade e razoabilidade dos índices apresentados, temos a considerar o que se segue:

a) Índice de Prestações de Contas com Análise Concluída:

Fórmula:

$$IC = \frac{\sum Pc C}{Pc D} * 100$$

Variáveis envolvidas:

IC = Índice de prestações de contas concluídas

PcC = Prestações de Contas concluídas (Aprovadas, reprovadas e TCE instauradas)

PcD = Prestações de Contas devidas, no período

O índice tem por finalidade mensurar a capacidade de concluir a análise de prestações de contas no exercício. No seu cálculo, a UJ considera as variáveis prestações de contas aprovadas, reprovadas e TCE instauradas dentro do universo de repasses cujo prazo para apresentação de prestação de contas expire no exercício avaliado.

Considera-se que o indicador pode apresentar inconsistência no seu resultado, pois as variáveis não se coadunam entre si. A UJ inclui um dado – prestações de contas devidas no período avaliado, que podem não estar disponíveis para análise, pois depende da remessa da prestação de contas pelo ente conveniado. Se, por exemplo, o quantitativo de prestações de contas devidas no período, mas não encaminhadas pelos convenientes for considerável para o período avaliado, pode ocorrer distorção para o resultado apurado.

De igual forma, o gestor considera o quantitativo de prestações de contas concluídas no período avaliado, contudo esse dado inclui prestações de contas entregues em exercícios anteriores, diferentemente do universo considerado para a mensuração (Prestações de contas devidas no período).

Portanto, s.m.j., o “Índice de Prestações de Contas Concluídas” não dispõe de capacidade de representar a situação que a UJ pretende medir.

b) Índice de Evolução do Estoque de Prestações de Contas

Fórmula:

$$IEE = \frac{Est T1}{Est T0} * 100$$

Variáveis envolvidas:



IEE = Índice de Evolução do Estoque de Prestações de Contas

Est T0 = Prestações de contas a analisar no início do período

Est T1 = Prestações de contas a analisar no final do período

O índice tem a finalidade de mensurar a evolução do passivo de prestações de contas a analisar.

Para esse índice, a SESAN considerou as variáveis de prestações de contas em estoque no início do exercício e prestações de contas em estoque ao final do exercício. Contudo, o cálculo apresentou inconsistência para o propósito a que se destina quando considerou os ingressos de prestações de contas ocorridos no decorrer do exercício. Assim, não é possível conhecer a evolução do passivo de prestações de contas analisado ao final do exercício avaliado.

Avalia-se que, s.m.j, para representar melhor a evolução do passivo de prestação de contas, os ingressos de prestações de contas ocorridos no exercício avaliado não podem ser considerados para a composição do cálculo desse indicador. Da forma como está concebido o indicador não é possível extrair a informação gerencial a respeito da evolução da análise das prestações de contas que compunham um passivo de estoque de exercícios anteriores, tampouco do que se analisou de prestações de contas apresentadas no exercício avaliado.

c) Índice de Atendimento às Demandas de Diligências

Fórmula:

$$IDA = (DC/DR) * 100$$

Variáveis envolvidas:

IDA = Índice de Atendimento às Demandas de Diligências

DC = Demandas Concluídas

DR = Demandas Recebidas

O índice tem a finalidade de mensurar a capacidade de atender às diligências recebidas. Para este índice, a UJ considerou as variáveis demandas concluídas e demandas recebidas. A fórmula não é clara quanto ao período de avaliação. Explica-se: uma demanda recebida no decorrer de um exercício e concluída em outro exercício pode distorcer o resultado apurado para fins de mensuração da efetividade do órgão no atendimento às diligências do ano de apuração. É importante estabelecer um prazo de apuração do dado para que se possa criar uma série histórica do indicador.

Quanto ao atendimento aos prazos especificados nas demandas de diligências apresentadas ao órgão, também não está sendo computado na aferição do indicador. Assim, entende-se que o indicador, s.m.j, não é capaz de aferir a efetividade da gestão de atendimento às demandas de diligências apresentadas ao órgão.

Além destes indicadores apresentados pela UJ, foi dado conhecimento à equipe de auditoria de outros medidores de desempenho da gestão utilizados no âmbito da Ação Governamental 8624 - Apoio à Implantação e Gestão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Para esta Ação de Governo foram criados dois indicadores, a saber:

- a) Indicadores de monitoramento (“taxa de adesão estadual e municipal”): de acordo com a Unidade, até o final do exercício de 2013, todos os estados



brasileiros terão aderido ao SISAN (100% de cumprimento da taxa de adesão das unidades federadas). Entretanto, a adesão dos municípios somente se iniciou ao final do exercício de 2013 (0% de cumprimento da taxa de adesão municipal).

- b) Indicadores de monitoramento (“taxa de unidades federativas com plano estadual”): quanto aos Planos de SAN estaduais, a SESAN informa que, até novembro/2013, somente 4 (quatro) estados haviam publicado seus planos estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional.

Conforme já mencionado no Relatório de Auditoria do exercício anterior, 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 pré-estabelecidos, ou a construção de série histórica para análise. Portanto, os indicadores apresentados pela SESAN carecem de aprimoramento na sua formatação para que venham a servir de fonte de mensuração do desempenho da gestão nos diversos setores avaliados.

Em complementação às informações sobre os indicadores e em decorrência da reunião de busca conjunta de soluções sobre a versão preliminar do presente Relatório de Auditoria Anual de Contas, a SESAN informou o seguinte:

“Quanto ao Indicador – Índice de Prestações de Contas com Análises Concluídas, cumpre contextualizar o que segue. Em 2011, identificamos que, devido ao sub-dimensionamento das Equipes de trabalho nas áreas técnicas, todo o tempo produtivo destas Equipes estava alocado para as atividades de formulação de novas políticas, desenho da operação dos programas a elas relacionados e acompanhamento dos projetos em execução, restando tempo diminuto para a avaliação dos projetos já concluídos (análise quanto ao cumprimento dos objetos das transferências voluntárias e da correta aplicação dos recursos), tempo este ditado, forçosamente, pela ordem de prioridades dos projetos atuais que respondem a necessidades concretas e presentes do público-alvo.

Este quadro, conferia à análise de prestação de contas físicas um ritmo extremamente moroso, diferentemente das análises financeiras, que tinha Equipe focada exclusivamente nesta atividade com coordenação própria e, a despeito da produção de análises de cumprimento do objeto feitas nas áreas técnica/física, já contava com extenso passivo para abastecer sua frente de trabalho.

Identificado este gargalo, propusemos um novo desenho organizacional, que apartasse as análises de prestação de contas físicas do dia-a-dia operacional das áreas técnicas, constituindo Equipe própria, com Servidores Concursados Temporários, com coordenação independente das áreas finalísticas, ligada diretamente ao Gabinete da Sesan, subordinada a outro eixo de prioridades e a outra lógica de trabalho, estando, assim, apta a construir um corpo de conhecimento sobre Análise de Prestação de Contas dentro da Secretaria. Essa proposta, gestada em 2011 e efetivada via



processo seletivo em 2012, começa a mostrar seus frutos agora, já que esta Equipe foi contratada em meados de 2013 e capacitada e preparada na prática ao longo do ano seguinte.

Assim, à Sesan importa saber e é relevante entender se este arranjo para enfrentamento do passivo se tornará eficiente e acelerará o processo de análise de prestação de contas, tendo em vista que, dada a restrição para contratação e reposição de Recursos Humanos, permanece a pressão interna para alocação desses recursos dedicados às prestações de contas físicas, em atividades de projetos ativos, que, por conta da premência, concorrem continuamente com os projetos encerrados para os quais resta solucionar o enfrentamento do passivo de prestação de contas.

Dessa forma, apesar de simples, o indicador objetiva tornar evidente, aos olhos da Secretaria, o resultado do esforço empenhado em deslocar recursos humanos para a atividade de prestação de contas físicas, de forma a formar um fluxo contínuo de produção engajado às análises de prestação de contas financeiras.

*Quanto ao Indicador – **Índice de Evolução do Estoque de Prestação de Contas**, partimos do mesmo contexto exposto acima, acrescentando que, de fato, nem todo estoque pode ser enquadrado como passivo, já que outras condicionantes, como, por exemplo: projetos descontinuados, desmonte de áreas técnicas atribuídas da operação dos mesmos, inexistência de parceiros/interlocutores atuantes à época da celebração/execução dos projetos, perda de memória técnica, falha na guarda de documentos no âmbito dos Convenentes, circunstâncias de âmbito regional/local, sejam climáticas, produtivas, comerciais, ou da ordem da gestão ou da participação social, confluem para distinguir os projetos desmobilizados, integrantes do passivo, daqueles processos que, mesmo encerrados, integram projetos operantes.*

No entanto, o indicador enfoca a evolução de todo o estoque (e não apenas do passivo que está sendo direcionado à nova área criada) pois, do ponto de vista também da Secretaria como um todo, permanece significativa a questão do estoque de prestação de contas nas áreas técnicas com projetos ativos, caso das áreas responsáveis pelo Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e pelo Programa de Acesso à Água.

*Posto isso, resta dizer que acolhemos a sugestão dessa CGU de, em um segundo momento, precisar melhor os indicadores, segmentando os indicadores para expressar o desempenho das diferentes áreas e incorporando aspectos que possam captar não somente aspectos quantitativos gerais da evolução e do ritmo de tratamento do estoque de processos a analisar, mas também aspectos qualitativos, visando ter mecanismos para incidir sobre as questões de produtividade das Equipes e de priorização na análise **do passivo de processos.**”*

