



Unidade Auditada: Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601009

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601009, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6/4/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/MDSA.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 16 a 24/6/2016, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

1. Introdução

O presente relatório trata da Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2015, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/MDSA. A unidade, criada em 2004, tem como principal competência o planejamento, implementação, coordenação, supervisão e acompanhamento de programas, projetos e ações de segurança alimentar e nutricional. A secretaria executa ações e programas que têm como público alvo pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e agricultores familiares.

O trabalho teve como objetivo geral emitir opinião sobre o escopo (extensão dos itens examinado e a profundidade dos exames realizados) trabalhado com vista à certificação das contas dos gestores envolvidos. Objetivou-se, também, contribuir com o aperfeiçoamento da gestão das áreas e programas que fazem parte do escopo da auditoria.

Nas análises realizadas, utilizaram-se como critérios de auditoria, dentre outros, o Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores -



GESPUBLICA/ SEGES/MP; a Portaria - Segecex/TCU n.º 33, de 23 de dezembro de 2010, que aprova o documento Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias; a Portaria CGU n.º 500/2016 (Norma de Execução destinada a orientar tecnicamente os órgãos e entidades sujeitos ao Controle Interno do Poder Executivo Federal); a COSO: Controle Interno – Estrutura e Integrada (Estrutura e Anexos) – 2013; e o Decreto n.º 6.170/07, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências, dentre outros.

A seleção das áreas e programa objeto da auditoria foi definida por meio de acordo com o TCU. Os processos analisados foram selecionados por meio de amostra não probabilista e as técnicas empregadas foram: indagação escrita, entrevista, análise de registros e documentos, observação de atividades e aplicação de questionários.

Os itens 2.2; 2.5 e 2.6 desse Relatório tratam da avaliação dos processos internos de gestão da SESAN no âmbito do Programa Aquisição de Alimentos – PAA. A avaliação da conformidade e resultados de transferência voluntária do MDS para o Governo do Estado de Santa Catarina para construção de cisternas naquele estado (1ª Água – Consumo) consta do item 1.1.1.7 da parte dos achados de auditoria. Os itens 1, 2, 3, 5 e 11 do Anexo II à Decisão Normativa TCU n.º 147, de 11/11/2015, estão consignados nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 do presente relatório, respectivamente. Tais itens foram priorizado para análise, considerando sua representatividade para a gestão da SESAN, considerados os critérios de relevância, materialidade e criticidade debatidos com o Tribunal de Contas da União.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 14/12/2015, entre SFC/DP/CGDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União (TCU), foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Foram analisados os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares. A partir dessa análise, constatou-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas, porém, verificaram-se inconsistências no Quadro 2 – Informações sobre áreas ou subunidades estratégicas e item 3.3.2 Execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária anual de responsabilidade da unidade. Quanto ao conteúdo do rol de responsáveis, este Órgão de Controle Interno atualizou dados de contatos pessoais e de efetivo exercício de agentes, conforme item 1.1.1.1 deste Relatório.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

O escopo da avaliação foi a Ação Orçamentária 2798 – Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar. Relacionada ao Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional do PPA 2012-2015, seu Objetivo (0380) é *promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, por intermédio da ampliação da sua participação, prioritariamente dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição.*



Segundo o Relatório Espelho da Ação Orçamentária, disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, o acesso à alimentação é priorizado para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Ainda segundo esse documento, *a ação inclui o transporte, distribuição, remoção, armazenamento, beneficiamento, embalagem e análise dos alimentos adquiridos e dos estoques formados, apoio à infraestrutura pública de aquisição e distribuição de alimentos, inclusive por meio do apoio financeiro às Unidades Executoras.* (...)

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 e consórcios públicos de municípios.

Segundo informado pela Unidade no Quadro 13 – Ação 2798 do Relatório de Gestão 2015, cerca de 65 mil famílias agricultoras foram beneficiadas em 2015. Em comparação à meta de execução física reprogramada, de cerca de 155 mil famílias (conforme orçado na LOA de 2015), há o cumprimento de aproximadamente 42%. Comparando com a proporção da Despesa Paga (R\$ 342.435.202,63) em relação à Dotação Final da Ação (R\$ 609.360.875,00) – 56% – verifica-se que houve aproximação entre as execuções física e orçamentária-financeira. Acrescenta-se que, do orçamento de Restos a Pagar Não Processados – Exercícios Anteriores, cerca de 31 mil famílias foram beneficiadas.

Esta equipe realizou testes em ambiente de homologação do Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPA para verificar se as entregas dos produtos pelos beneficiários fornecedores vinculados estão compatíveis com os dados inseridos na Proposta aprovada e se existe compatibilidade entre os registros das Notas Fiscais e o correspondente pagamento em nome dos beneficiários fornecedores.

Observou-se que as entregas de produtos estão compatíveis, pois as regras de negócio do SISPA impedem o cadastro de um produto não incluído na Proposta da qual o beneficiário fornecedor faz parte. Observou-se também que os registros das Notas Fiscais constam nas folhas de pagamentos elaboradas pela Unidade.

Outra verificação de auditoria consistiu verificar se existem registros das perdas de produtos adquiridos em termo específico. Verificou-se que os Termos de Perda de Estoque existem e são preenchidos pelas Unidades Executoras.

Embora não exista indicador específico para o monitoramento das perdas, a Secretaria as analisa no encerramento da proposta e, segundo afirmado, o percentual de perdas no PAA-CDS (via Termo de Adesão) é de aproximadamente 0,16%.

Por fim, foram realizadas observações sobre os instrumentos de implementação da ação para verificar se há relação entre a finalidade da ação e o objeto do gasto. Esses instrumentos se constituem majoritariamente em acordos de descentralização (convênios, termos de adesão e outros instrumentos congêneres), dos quais verificou-se que, na amostra avaliada, seus objetos estão coerentes com a finalidade da ação.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A avaliação dos indicadores instituídos pela SESAN para aferir o desempenho da gestão do Programa Aquisição de Alimentos buscou verificar a capacidade do conjunto de indicadores de refletir efeitos desejados para mensuração pela SESAN.



Foram analisados 22 indicadores relacionados ao Programa PAA, conforme item 1.1.1.2 dos Achados da Auditoria.

O resultado da avaliação apontou que os indicadores de desempenho do Programa de Aquisição de Alimentos possuem fragilidades na relação entre os indicadores utilizados para aferir o desempenho da gestão do Programa Aquisição de Alimentos e os eventos a serem mensurados.

Assim, concluiu-se que há oportunidade de aperfeiçoamento nos indicadores atualmente utilizados pela Secretaria, como recomendado no tópico específico.

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da gestão das transferências concedidas abordou seguintes tópicos. Primeiramente, tratou da atuação da UPC garantir que: (1) na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental; (2) haja acompanhamento e fiscalização da execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; (3) haja análise da prestação de contas dos convenientes ou contratados. Os outros tópicos tratam da suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências e da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC relacionados à gestão das transferências.

Quanto ao primeiro aspecto, pelos objetos pactuados, observa-se que estão alinhados às finalidades das respectivas ações.

Quanto ao segundo aspecto, em relação ao acompanhamento e fiscalização realizados pela SESAN, conclui-se que, para amostra analisada, a Unidade apresentou rotina de fiscalização.

Em relação ao terceiro aspecto, a Unidade apresentou as providências adotadas nos últimos dois anos sobre as análises sob o aspecto financeiro das prestações de contas.

Paralelamente, a partir de análise do mapeamento de transferências, a equipe observou que 68 prestações de contas em análise pela Unidade (62% do total das em análise) possuem entre 6 e 9 anos decorridos após o fim da vigência do instrumento.

Cabe ressaltar, em relação à idade do estoque, que quão maior for o tempo decorrido entre o fim da vigência e a análise por parte da unidade, maiores serão os riscos associados à documentação a ser obtida, à responsabilização de agentes e ao cálculo de atualizações de devoluções. Assim, mais difícil é para a Unidade comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Quanto à suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica, verificou-se que a Unidade possui limitações para distribuir adequadamente seu quadro de pessoal (necessidade de alocar uma parcela do pessoal disponível para tratar análise de prestação de contas de transferências, deixando outras áreas estratégicas sem um quantitativo ideal desse recurso). Por outro lado, sobre a estrutura material, a Unidade considera a sua disposição suficiente.



O último tópico avaliado refere-se à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da área de gestão de transferências. A análise, restrita ao componente "Atividades de controle", resultou em 81,7% dos pontos totais possíveis, classificando a maturidade da Unidade como "aprimorada". Assim pode-se afirmar que a Unidade dispõe de processos gerenciais formalizados (relacionados à formalização de transferências, acompanhamento da execução, prestação de contas, providências relacionadas às TCEs), controles documentados e regularmente supervisionados.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A partir da avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos com vistas a garantir que os objetivos do Programa Aquisição de Alimentos sejam atingidos, concluiu-se que, com base no questionário de avaliação de controles internos aplicado, o sistema encontra-se no nível intermediário de maturidade (próximo do nível aperfeiçoado), conforme relatado no item 1.1.1.4.

Evidenciou-se que a Unidade dispõe de princípios e padrões documentados e treinamento básico para os componentes de controle interno (ambiente de controle, avaliação de risco, atividade de controle, informação e comunicação e monitoramento).

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O item 1.1.1.8 trata do Acórdão n.º 8832/2015 – TCU – 2ª Câmara, que determinou que esta Secretaria acompanhasse e informasse as efetivas melhorias na operacionalização do PAA/CDS, a situação atualizada dos pagamentos do parcelamento de débito concedido ao Governo do Estado do Acre e o aperfeiçoamento promovido pela SESAN no tocante à sistemática de atualização e de conferência das informações registradas no SICONV.

Em relação às melhorias promovidas na operacionalização do PAA/CDS, considerando a descentralização de recursos por meio de Termo de Adesão, verificou-se que a formalização e tramitação do processo são realizadas por meio do SISPA; o monitoramento do programa é realizado em tempo real do programa; a prestação de contas é contínua (registro tempestivo de informações de aquisição em vez de concentrar a prestação de contas no final de processo); o pagamento realizado direto aos agricultores, etc.

Quanto à situação dos pagamentos originários do parcelamento de débito concedido ao Governo do Estado do Acre, o parcelamento foi finalizado em fevereiro de 2014. Porém, em dezembro de 2015, após reavaliação das informações do parcelamento, a SESAN/MDSA constatou divergência dos cálculos anteriores e concluiu pela necessidade de devolução da diferença de R\$ 45.865,42. Este valor, devidamente atualizado, está sendo devolvido por meio de novo parcelamento, que tem previsão de finalização em janeiro/2017.

Sobre o aperfeiçoamento na sistemática de atualização e conferência das informações registradas/inseridas no SICONV, a Unidade emitiu a Portaria n.º 09, de 4 de abril de 2016, que estabelece marco inicial para preenchimento do sistema, definindo os setores responsáveis pelas atividades.

Quanto às ocorrências apontadas no item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 201306018, a SESAN, desde o exercício de 2012, instituiu o instrumento do termo de adesão como única forma de parceria com os entes federados; e que a execução



do PAA/CDS é operacionalizada mediante sistema de informação (SISPAA), esta Secretaria considerou como atendida a recomendação exarada no achado.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Sobre as recomendações registradas por este Órgão de Controle Interno para a UPC, a equipe analisou como ocorre o fluxo das recomendações na Unidade e quais recomendações estão pendentes de resposta.

Conforme apresentado no achado 1.1.1.6, de 26 recomendações classificadas como “para providências do Gestor”, 15 (aproximadamente 58%) tratam de temas relacionados a transferências voluntárias (e abordados em achados específicos do tema): prazo para encaminhamento da prestação de contas, análise de prestação de contas, instauração de Tomada de Contas Especial, ressarcimento ao erário de valores pagos indevidamente/recolhimento de valores. As demais tratam de providências que merecem solução pontual, caso a caso.

Conforme exposto, destaca-se que as recomendações ainda pendentes de atendimento não impactam negativamente na gestão da UPC e estão sob gestão da Secretaria.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

O presente relatório trata da Auditoria Anual de Contas – AAC, referente ao exercício de 2015, da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/MDSA.

Dentre as principais questões tratadas, foram realizadas observações sobre os instrumentos de implementação da ação para verificar se há relação entre a finalidade da ação e o objeto do gasto. Esses instrumentos se constituem majoritariamente em acordos de descentralização (convênios, termos de adesão e outros instrumentos congêneres), dos quais verificou-se que, na amostra avaliada, seus objetos estão coerentes com a finalidade da ação.

Quanto à avaliação dos indicadores instituídos pela SESAN para aferir o desempenho da gestão do Programa Aquisição de Alimentos, observou-se que o conjunto de indicadores utilizados, em sua maioria, possui limitações em sua capacidade de medir os efeitos desejados pela SESAN. Assim, conclui-se que há oportunidade de aperfeiçoamento nos indicadores atualmente utilizados pela Secretaria.

Em relação à gestão de transferências voluntárias, no que se refere à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da área de gestão de transferências, a análise, restrita ao componente "Atividades de controle", resultou em 81,7% dos pontos totais possíveis, classificando a maturidade da Unidade como “aprimorada”. Assim pode-se afirmar que a Unidade dispõe de processos gerenciais formalizados (relacionados à formalização de transferências, acompanhamento da execução, prestação de contas, providências relacionadas à TCEs), controles documentados e regularmente supervisionados.



Especificamente em relação à análise de prestações de contas, embora não ocorra tempestivamente, a unidade apresentou as providências adotadas nos dois últimos anos acerca das análises sob o aspecto financeiro das prestações de contas. Cabe ressaltar, que quanto maior for o tempo decorrido entre o fim da vigência e a análise por parte da unidade, mais difícil é para a Unidade comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Brasília/DF, 28 de julho de 2016.

Nome: FRANCISCO AGOSTINHO DO NASCIMENTO

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: GABRIEL BELCHIOR NAVARRO

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Achados da Auditoria - nº 201601009

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Inconsistências registradas no relatório de gestão e no preenchimento do rol de responsáveis.

Fato

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



Considerando o disposto na Decisão Normativa/TCU n.º 147/2015 para a avaliação da conformidade das peças do Processo Anual de Contas da SESAN/MDSA, as verificações realizadas buscaram responder a seguinte questão de auditoria: o rol de responsáveis, o relatório de gestão e relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas estão em conformidade com as normas e orientações?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares. A partir da análise, verificou-se que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015. Porém, identificaram-se as seguintes inconsistências:

Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão 2015

Item do Relatório de Gestão	Inobservâncias	Providências da SESAN/MDSA
Quadro 2 – Informações sobre áreas ou subunidades estratégicas	Divergências na coluna “Período de atuação” referentes ao Departamento de Fomento à Produção e Estruturação Produtiva – DEFEP; Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar – DECOM; e Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares – DEISP	A Unidade retificou por meio da Nota Informativa n.º 73/2016- COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 1.º/06/2016 e do Ofício n.º 538/2016- GABIN/SESAN/MDSA.
Quadro 13 – Ação 2798	Na parte referente aos Restos a Pagar Não Processados – Exercícios Anteriores, o valor constante da coluna “Valor em 1/1/2015” diverge do valor apresentado em extração do Tesouro Gerencial (R\$ 475.433.735,67).*	Ofício n.º 538/2016- GABIN/SESAN/MDSA.

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria

* Quando da apresentação dos fatos, foi solicitado à unidade que estendesse a análise para os demais quadros (Quadro 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17 e 18).

Em relação ao conteúdo do rol de responsáveis, este Órgão de Controle Interno, a partir de informações prestadas pela Unidade, atualizou os dados de contatos pessoais do Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Substituta; Diretoras-Substitutas do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar – DECOM; Diretoras-Substitutas do Departamento de Estruturação e Integração de Sistemas Públicos Agroalimentares – DEISP. Atualizou-se, também, o efetivo exercício de cinco agentes responsáveis, conforme alteração realizada no sistema e-Contas.

Sobre as informações dos Restos a Pagar Não Processados – Exercícios Anteriores, a Unidade verificou que os valores apresentados eram a posição em 31/12/2015. Desse modo, os valores constantes da coluna “Valor em 1/1/2015” do Relatório de Gestão devem ser lidos conforme o quadro a seguir:



QUADRO	AÇÃO	Valor informado no Relatório de Gestão – posição 31/12/2015	Valor a ser substituído no Relatório de Gestão posição em 01/01/2015
10	8624	6.031.438,83	6.264.802,98
11	8929	117.379.617,63	119.941.762,32
12	2784	2.273.801,85	2.783.277,85
13	2798	374.920.988,94	475.433.725,67
14	2792	12.214.527,44	13.876.407,05
16	20GD	179.859.669,77	185.953.514,87

Os valores constantes nos quadros 15, 17 e 18 não sofreram alterações nos valores dispostos no Relatório de Gestão.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Indicadores de desempenho do Programa de Aquisição de Alimentos possuem fragilidades para aferir a gestão do Programa.

Fato

A partir de informações prestadas pela SESAN/MDS, avaliaram-se os indicadores instituídos para aferir o desempenho da gestão do Programa Aquisição de Alimentos – PAA, conforme quadro abaixo:

Matriz de Indicadores de Desempenho – Programa

ID	Indicador	Objetivo do PAA	Existe Meta Definida?	Evento a ser medido	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido
1	Número de beneficiários fornecedores/ano	2	Sim *	Capacidade e potencial de ofertantes de programa.	A capacidade e o potencial de ofertantes poderiam ser medidos, por exemplo, pela relação Número de beneficiários fornecedores/Quantidade de beneficiários fornecedores possíveis.
2	Percentual de beneficiários fornecedores mulheres	2	Sim *		
3	Percentual de beneficiários fornecedores no CadÚnico para programas sociais (CadÚnico)	2	Sim *		
4	Percentual de beneficiários fornecedores assentados da reforma agrária	2	Não		
5	Percentual de beneficiários fornecedores de Povos de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)	2	Não		
6	Quantidade de alimentos (kg)/ano	2	Não	Capacidade e potencial de alimentos da agricultura familiar em quantidade e qualidade, com vistas a monitorar as principais cadeias produtivas da agricultura familiar. Potencial de contribuir para a diversificação da produção e o consumo de alimentos mais saudáveis, sustentáveis e com características que dialogam	O indicador não expressa a característica da qualidade dos alimentos adquiridos, bem como não fornece informação para o monitoramento com foco nas principais cadeias produtivas da agricultura familiar.
7	Quantidade de itens alimentícios adquiridos e distribuídos/ano	1 e 2	Não		
8	Quantidade de alimentos agroecológicos ou orgânicos (kg)/ano	2	Não		



				com a cultura regional nas unidades receptoras.	
9	Valores monetários aplicados na aquisição de alimentos (R\$)/ano	2	Não	Performance de aplicação financeira.	Indica o gasto da SESAN/MDS com a aquisição dos alimentos, mas não indica direção para as decisões: aplicar mais recursos é melhor ou pior para a política? Caso esse indicador seja relevante para a Unidade, entendemos ser importante comparar os valores pagos para os agricultores com os valores recebidos pelas entidades, obtendo um valor médio pago por Kg para uma entidade receber seus alimentos.
10	Receita bruta por agricultor familiar (R\$)/ano	2	Sim	Capacidade e potencial de geração de renda para os beneficiários participantes do programa, comparado ao limite máximo anual permitido para cada modalidade.	O indicador não capta a capacidade e o potencial de geração de renda comparado ao limite máximo anual permitido e assim fornece elementos para tomada de decisão. O evento poderia ser medido pela relação “Quantidade de beneficiários fornecedores que atingiram o limite máximo/Quantidade de beneficiários fornecedores”.
11	Número de entidades receptoras/ano	1	Não	Capacidade e potencial de atendimento de entidades e equipamentos públicos de alimentação e nutrição no programa, comparando e monitorando a participação das unidades receptoras por tipo: escolas, creches, rede socioassistencial, hospitais, bancos de alimentos, restaurantes populares, entre outros.	O indicador não fornece informações para comparação e monitoramento da participação das unidades receptoras. O evento, no entendimento da equipe de auditoria, poderia ser medido pela relação “Quantidade de entidades receptoras/Quantidade de entidades possíveis”.
12	Número de entidades receptoras por tipo/ano	1	Não	Capacidade e potencial de atendimento de beneficiários consumidores dos alimentos adquiridos e doados pelo PAA.	Entendemos que a questão central é número de pessoas que deixam a situação de insegurança alimentar/subnutrição devido ao Programa, que pode, inclusive, ser relativizado pelo total de pessoas que poderiam ser alcançadas pelo Programa.
13	Número de pessoas atendidas/ano	1	Não	Diferença, por executor, da quantidade de alimentos adquiridos e da quantidade de alimentos doados.	O indicador reflete perdas na operação do Programa.
14	Diferença da aquisição e doação de alimentos (Kg ou %)	2	Não		



15	Número de entes executores/número de entes aderidos	1 e 2	Não	Nível de efetiva execução comparando entes que efetivamente elaboram e executam propostas com entes que somente estão aderidos ao PAA sem manifestação de interesse. Pode medir também a capacidade de recursos orçamentários da SESAN/MDS para apoio à totalidade de entes aderidos ao programa.	Considera-se o indicador útil para medir a relação entre executores X aderidos. Porém, ele não fornece informações sobre a capacidade de recursos orçamentários para apoio à totalidade de entes aderidos ao programa.
16	Número de entes executores por Estado/número de entes aderidos por Estado	1 e 2	Não		
17	Número de entes executores por Município/número de entes aderidos por Município	1 e 2	Não		
18	Número de municípios participantes do programa (direta e indiretamente)	1 e 2	Não	Capacidade de abrangência geográfica e efeitos multiplicadores no território proporcionado pelo PAA. Envolve o monitoramento da soma dos municípios executores e municípios sede de beneficiários fornecedores (próximos aos municípios executores).	O número de municípios participantes direta ou indiretamente pode não estar correlacionado aos efeitos multiplicadores no território.
19	Número de municípios participantes/número de municípios em situação de insegurança alimentar	1 e 2	Não	Capacidade atual que o PAA tem de atender os principais municipais em vulnerabilidade alimentar e nutricional no país, e, portanto, subsidiar a reorientação estratégica da distribuição geográfica dos recursos.	Caso a relação seja “Quantidade de municípios em situação de insegurança alimentar participantes do PAA / Quantidade de municípios em situação de insegurança alimentar”, considera-se um indicador útil para a tomada de decisão.
20	Quantidade de recursos por ente executor	1 e 2	Não	Dispêndio de recursos por ente executor por número de habitantes, com o objetivo de maximizar a utilização da equipe para as avaliações e acompanhamentos das propostas com maior poder de benefícios a beneficiários consumidores e fornecedores.	Indicadores úteis à tomada de decisão.
21	Quantidade de recursos por tamanho da população do ente executor	2	Não		
22	Nível de execução das propostas e convênios (%)	2	Não		

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria

Legenda:

(*) – Metas definidas no PPA 2012-2015

(1) – Promover o acesso à alimentação

(2) – Incentivar a agricultura familiar

Causa

Deficiência na relação entre os indicadores utilizados para aferir o desempenho da gestão do Programa Aquisição de Alimentos e os eventos a serem mensurados.



Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade incluiu seus posicionamentos em coluna adicional ao quadro anterior, resultando no seguinte quadro:

ID	Indicador	Objetivo do PAA	Existe Meta Definida?	Evento a ser medido	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido	Posicionamento SESAN
1	Número de beneficiários fornecedores/ano	2	Sim *	Capacidade e potencial de ofertantes de programa.	A capacidade e o potencial de ofertantes poderiam ser medidos, no entendimento da equipe, pela relação Número de beneficiários fornecedores/Quantidade de beneficiários fornecedores possíveis.	O objetivo desses indicadores não é apenas avaliar o potencial de ofertantes, mas sim avaliar a capacidade do PAA em alcançar os públicos prioritários (mulheres, PCT, reforma agrária, CadÚnico). O PAA tem metas de percentual de participação desses públicos, então os indicadores visam medir a efetividade dessas metas. Um indicador beneficiários fornecedores/total de fornecedores possíveis seria uma possibilidade para avaliar o alcance do programa. Mas seus valores reduzidos refletiriam mais uma escassez de dotação orçamentária do que a qualidade de execução do Programa.
2	Percentual de beneficiários fornecedores mulheres	2	Sim *			
3	Percentual de beneficiários fornecedores no CadÚnico para programas sociais (CadÚnico)	2	Sim *			
4	Percentual de beneficiários fornecedores assentados da reforma agrária	2	Não			
5	Percentual de beneficiários fornecedores de Povos de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs)	2	Não			
6	Quantidade de alimentos (kg)/ano	2	Não	Capacidade e potencial de alimentos da agricultura familiar em quantidade e qualidade, com vistas a monitorar as principais cadeias produtivas da agricultura familiar. Potencial de contribuir para a diversificação da produção e o consumo de alimentos mais saudáveis, sustentáveis e com características que dialogam com a cultura regional nas unidades receptoras.	O indicador não expressa a característica da qualidade dos alimentos adquiridos, bem como não fornece informação para o monitoramento com foco nas principais cadeias produtivas da agricultura familiar.	O indicador 8 consegue captar a efetividade do Programa em adquirir produtos orgânicos, uma das metas estratégicas do PAA por possuírem relação com a ampliação da oferta de alimentos saudáveis e sustentáveis. O indicador 7 demonstra, através da ampliação dos itens ao longo dos anos a diversificação da AF. Por outro lado, de fato, no total os indicadores não conseguem realizar um monitoramento mais preciso das cadeias produtivas da AF. Mas há que se avaliar se esse realmente seria o objetivo do PAA. O PAA é um programa de comercialização, não tendo impacto direto na produção ou diversificação de cadeias, ação que cabe a ATER, mas apenas dar um incentivo comercial para que essa diversificação seja realizada.
7	Quantidade de itens alimentícios adquiridos e distribuídos/ano	1 e 2	Não			
8	Quantidade de alimentos agroecológicos ou orgânicos (kg)/ano	2	Não			



ID	Indicador	Objetivo do PAA	Existe Meta Definida?	Evento a ser medido	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido	Posicionamento SESAN
						De fato os indicadores falham em identificar a melhoria da qualidade da alimentação das unidades receptoras. Esta Secretaria está ciente dessa falta e está buscando ampliar a capacidade de monitoramento das unidades receptoras.
9	Valores monetários aplicados na aquisição de alimentos (R\$)/ano	2	Não	Performance de aplicação financeira.	Indica o gasto da SESAN/MDS com a aquisição dos alimentos, mas não indica direção para as decisões: aplicar mais recursos é melhor ou pior para a política? Caso esse indicador seja relevante para a Unidade, entendemos ser importante comparar os valores pagos para os agricultores com os valores recebidos pelas entidades, obtendo um valor médio pago por Kg para uma entidade receber seus alimentos.	De certa forma este indicador serve mais para avaliar a execução do PAA ao longo dos anos. Nos anos iniciais quando a dotação orçamentária era muito superior a capacidade de execução do Programa esse foi um indicador muito importante ao demonstrar a evolução da capacidade de gestão e mobilização dos agricultores familiares. Nos momentos atuais, a variável restritiva acaba sendo o orçamento disponível, uma vez que a SESAN e os agricultores familiares teriam capacidade de executar orçamentos muito superiores. De toda forma o indicador é importante para a construção de uma série histórica de execução do Programa.
10	Receita bruta por agricultor familiar (R\$)/ano	2	Sim	Capacidade e potencial de geração de renda para os beneficiários participantes do programa, comparado ao limite máximo anual permitido para cada modalidade.	O indicador não capta a capacidade e o potencial de geração de renda comparado ao limite máximo anual permitido e assim fornece elementos para tomada de decisão. O evento poderia ser medido pela relação “Quantidade de beneficiários fornecedores que atingiram o limite máximo/Quantidade de beneficiários fornecedores”.	Attingir ou não o limite anual máximo não indicaria a real importância do PAA na renda das famílias, pois isso depende da renda que a família obtém de outras fontes. Attingir o limite máximo não é um objetivo da política e em alguns casos não é desejável. Em face das restrições orçamentárias, em pequenos municípios, por exemplo, pode ser muito mais importante incluir mais agricultores no Programa, com um limite menor do que incluir poucos agricultores com um limite máximo. Por isso a variável importante é a receita bruta adquirida por esses agricultores, mas de fato, isso não reflete exatamente um indicador. O que se almeja realizar é uma análise da participação da receita do PAA / renda obtida de outras fontes pelos AF. Contudo, até o



ID	Indicador	Objetivo do PAA	Existe Meta Definida?	Evento a ser medido	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido	Posicionamento SESAN
						momento não foi possível obter essas informações que dependem em parte de um acesso mais amplo à base da DAP.
11	Número de entidades receptoras/ano	1	Não			Como dito acima, reconhece-se a dificuldade atual em ter indicadores mais precisos de participação das entidades receptoras e para 2016 está previsto o aperfeiçoamento desses indicadores.
12	Número de entidades receptoras por tipo/ano	1	Não	Capacidade e potencial de atendimento de entidades e equipamentos públicos de alimentação e nutrição no programa, comparando e monitorando a participação das unidades receptoras por tipo: escolas, creches, rede socioassistencial, hospitais, bancos de alimentos, restaurantes populares, entre outros.	O indicador não fornece informações para comparação e monitoramento da participação das unidades receptoras. O evento, no entendimento da equipe de auditoria, poderia ser medido pela relação “Quantidade de entidades receptoras/Quantidade de entidades possíveis”.	Entretanto, cabe destacar que o indicador 12 é um indicador importante ao ressaltar o tipo de entidade que mais recebe alimentos e dessa forma contribuir para a gestão do Programa realizando ações conjuntas com outras áreas afins. Por exemplo, o importante atendimento à rede socioassistencial levou a uma agenda mais próxima do Sistema Nacional de Assistência Social.
13	Número de pessoas atendidas/ano	1	Não	Capacidade e potencial de atendimento de beneficiários consumidores dos alimentos adquiridos e doados pelo PAA.	Entendemos que a questão central é número de pessoas que deixam a situação de insegurança alimentar/subnutrição devido ao Programa, que pode, inclusive, ser relativizado pelo total de pessoas que poderiam ser alcançadas pelo Programa.	Esse indicador poderá ser melhor desenvolvido em 2016 a partir da priorização dos municípios que encontram-se no mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional, onde teremos o quantitativo das famílias em situação de INSAN.
14	Diferença da aquisição e doação de alimentos (Kg ou %)	2	Não	Diferença, por executor, da quantidade de alimentos adquiridos e da quantidade de alimentos doados.	O indicador reflete perdas na operação do Programa.	-
15	Número de entes executores/número de entes aderidos	1 e 2	Não	Nível de efetiva execução comparando entes que efetivamente elaboram e executam propostas com entes que somente estão aderidos ao PAA sem manifestação de interesse. Pode medir também a capacidade de recursos orçamentários da SESAN/MDS para apoio à totalidade de entes aderidos ao programa.	Considera-se o indicador útil para medir a relação entre executores X aderidos. Porém, ele não fornece informações sobre a capacidade de recursos orçamentários para apoio à totalidade de entes aderidos ao programa.	-
16	Número de entes executores por Estado/número de entes aderidos por Estado	1 e 2	Não			
17	Número de entes executores por Município/número de entes aderidos por Município	1 e 2	Não			
18	Número de municípios participantes do	1 e 2	Não	Capacidade de abrangência geográfica e efeitos multiplicadores no território proporcionado	O número de municípios participantes direta ou indiretamente pode não estar correlacionado aos	-



ID	Indicador	Objetivo do PAA	Existe Meta Definida?	Evento a ser medido	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido	Posicionamento SESAN
	programa (direta e indiretamente)			pelo PAA. Envolve o monitoramento da soma dos municípios executores e municípios sede de beneficiários fornecedores (próximos aos municípios executores).	efeitos multiplicadores no território.	
19	Número de municípios participantes/número de municípios em situação de insegurança alimentar	1 e 2	Não	Capacidade atual que o PAA tem de atender os principais municipais em vulnerabilidade alimentar e nutricional no país, e, portanto, subsidiar a reorientação estratégica da distribuição geográfica dos recursos.	Caso a relação seja “Quantidade de municípios em situação de insegurança alimentar participantes do PAA / Quantidade de municípios em situação de insegurança alimentar”, considera-se um indicador útil para a tomada de decisão.	-
20	Quantidade de recursos por ente executor	1 e 2	Não	Dispêndio de recursos por ente executor por número de habitantes, com o objetivo de maximizar a utilização da equipe para as avaliações e acompanhamentos das propostas com maior poder de benefícios a beneficiários consumidores e fornecedores.	Indicadores úteis à tomada de decisão.	-
21	Quantidade de recursos por tamanho da população do ente executor	2	Não			
22	Nível de execução das propostas e convênios (%)	2	Não	Nível de execução dos recursos repassados pelo MDS e contrapartidas (caso dos convênios), tanto financeiro quanto físico, para planejamento da continuidade e minimização dos riscos de interrupção.		

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria

Legenda:

(*) – Metas definidas no PPA 2012-2015

(1) – Promover o acesso à alimentação

(2) – Incentivar a agricultura familiar

Análise do Controle Interno

Conforme exposto, a coluna “Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido” trouxe breve consideração sobre o evento a ser medido e sugestões de indicadores. O ponto crítico do trabalho foi apresentar à SESAN a necessidade de ela ter clareza sobre a carteira de indicadores usada para monitorar e avaliar o desempenho do programa em questão, tornando-a mais útil e confiável para a tomada de decisões.

A seguir, a análise do Controle Interno para o Relatório de Auditoria de Contas dá seqüência aos quadros anteriores. Partiu-se da coluna “Análise da Equipe de Auditoria



sobre o Evento a ser Medido” do último quadro (para os eventos que houve posicionamento da Unidade), resultando no seguinte:

IDs	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido	Posicionamento SESAN	Análise do Controle Interno para o Relatório de Auditoria de Contas
1, 2, 3, 4 e 5.	A capacidade e o potencial de ofertantes poderiam ser medidos, no entendimento da equipe, pela relação Número de beneficiários fornecedores/Quantidade de beneficiários fornecedores possíveis.	<p>O objetivo desses indicadores não é apenas avaliar o potencial de ofertantes, mas sim avaliar a capacidade do PAA em alcançar os públicos prioritários (mulheres, PCT, reforma agrária, CadÚnico). O PAA tem metas de percentual de participação desses públicos, então os indicadores visam medir a efetividade dessas metas.</p> <p>Um indicador beneficiários fornecedores/total de fornecedores possíveis seria uma possibilidade para avaliar o alcance do programa. Mas seus valores reduzidos refletiriam mais uma escassez de dotação orçamentária do que a qualidade de execução do Programa.</p>	<p>Embora a SESAN destaque como objetivo dos indicadores em questão a avaliação da capacidade do PAA em alcançar os públicos prioritários (mulheres, PCT, reforma agrária, CadÚnico) e considerando que o objetivo do indicador também é medir a capacidade e potencial de ofertantes de programa, entendemos pertinente a adoção de indicador no sentido do sugerido “Número de beneficiários fornecedores/Quantidade de beneficiários fornecedores possíveis”, mesmo que eventualmente refletisse escassez de dotação orçamentária. Esse indicador sugerido refletiria a abrangência do Programa.</p> <p>Dessa forma, avalia-se que o “número de beneficiários fornecedores” também abrange os públicos prioritários. A partir dele (e considerando o método de coleta dos dados), seria possível observar os públicos prioritários (por desagregação).</p>
6, 7 e 8.	O indicador não expressa a característica da qualidade dos alimentos adquiridos, bem como não fornece informação para o monitoramento com foco nas principais cadeias produtivas da agricultura familiar.	<p>O indicador 8 consegue captar a efetividade do Programa em adquirir produtos orgânicos, uma das metas estratégicas do PAA por possuírem relação com a ampliação da oferta de alimentos saudáveis e sustentáveis.</p> <p>O indicador 7 demonstra, através da ampliação dos itens ao longo dos anos a diversificação da AF.</p> <p>Por outro lado, de fato, no total os indicadores não conseguem realizar um monitoramento mais preciso das cadeias produtivas da AF. Mas há que se avaliar se esse realmente seria o objetivo do PAA. O PAA é um programa de comercialização, não tendo impacto direto na produção ou diversificação de cadeias, ação que cabe a ATER, mas apenas dar um incentivo comercial para que essa diversificação seja realizada.</p> <p>De fato os indicadores falham em identificar a melhoria da qualidade da alimentação das unidades receptoras. Esta Secretaria está ciente dessa falta e está buscando ampliar a capacidade de monitoramento das unidades receptoras.</p>	A Unidade reconhece uma limitação dos indicadores. Destaca que está buscando ampliar a capacidade de monitoramento das Unidades Receptoras.
9	Indica o gasto da SESAN/MDS com a aquisição dos alimentos, mas não indica direção para as decisões: aplicar mais recursos é melhor ou pior para a política? Caso esse indicador seja relevante para a Unidade, entendemos ser	De certa forma este indicador serve mais para avaliar a execução do PAA ao longo dos anos. Nos anos iniciais quando a dotação orçamentária era muito superior a capacidade de execução do Programa esse foi um indicador muito importante ao demonstrar a evolução da capacidade de gestão e mobilização dos agricultores familiares. Nos momentos atuais, a variável restritiva	Os dados apurados pelo indicador geram uma série histórica considerada relevante pela Unidade. Entretanto, sobre os valores financeiros envolvidos no



IDs	Análise da Equipe de Auditoria sobre o Evento a ser Medido	Posicionamento SESAN	Análise do Controle Interno para o Relatório de Auditoria de Contas
	importante comparar os valores pagos para os agricultores com os valores recebidos pelas entidades, obtendo um valor médio pago por Kg para uma entidade receber seus alimentos.	acaba sendo o orçamento disponível, uma vez que a SESAN e os agricultores familiares teriam capacidade de executar orçamentos muito superiores. De toda forma o indicador é importante para a construção de uma série histórica de execução do Programa.	programa, seria importante a Unidade possuir indicador que representasse algo mais imediato para intervenções gerenciais.
10	O indicador não capta a capacidade e o potencial de geração de renda comparado ao limite máximo anual permitido e assim fornece elementos para tomada de decisão. O evento poderia ser medido pela relação “Quantidade de beneficiários fornecedores que atingiram o limite máximo/Quantidade de beneficiários fornecedores”.	<p>Atingir ou não o limite anual máximo não indicaria a real importância do PAA na renda das famílias, pois isso depende da renda que a família obtém de outras fontes.</p> <p>Atingir o limite máximo não é um objetivo da política e em alguns casos não é desejável. Em face das restrições orçamentárias, em pequenos municípios, por exemplo, pode ser muito mais importante incluir mais agricultores no Programa, com um limite menor do que incluir poucos agricultores com um limite máximo.</p> <p>Por isso a variável importante é a receita bruta adquirida por esses agricultores, mas de fato, isso não reflete exatamente um indicador. O que se almeja realizar é uma análise da participação da receita do PAA / renda obtida de outras fontes pelos AF. Contudo, até o momento não foi possível obter essas informações que dependem em parte de um acesso mais amplo à base da DAP.</p>	<p>Considera-se o indicador sugerido pela Unidade (receita obtida do PAA / renda obtida de outras fontes pelos AF) é mais preciso do que o sugerido.</p> <p>A “comparação ao limite máximo anual permitido para cada modalidade” poderia advir de análises relacionadas às medidas do indicador.</p>
11 e 12.	O indicador não fornece informações para comparação e monitoramento da participação das unidades receptoras. O evento, no entendimento da equipe de auditoria, poderia ser medido pela relação “Quantidade de entidades receptoras/Quantidade de entidades possíveis”.	<p>Como dito acima, reconhece-se a dificuldade atual em ter indicadores mais precisos de participação das entidades receptoras e para 2016 está previsto o aperfeiçoamento desses indicadores.</p> <p>Entretanto, cabe destacar que o indicador 12 é um indicador importante ao ressaltar o tipo de entidade que mais recebe alimentos e dessa forma contribuir para a gestão do Programa realizando ações conjuntas com outras áreas afins. Por exemplo, o importante atendimento à rede socioassistencial levou a uma agenda mais próxima do Sistema Nacional de Assistência Social.</p>	<p>Esta equipe está de acordo com o posicionamento da Unidade para o indicador 12. Entretanto, considerando a necessidade de identificar e classificar o tipo de entidade receptora, é importante a precisão dos dados capturados.</p> <p>Atualmente, entidades públicas (ex.: Banco de Alimentos) podem concentrar parcela substancial dos recebimentos, dificultando a estratificação/identificação das entidades que efetivamente receberam os produtos do PAA (ex.: creches, restaurantes populares, etc.).</p>
13	Entendemos que a questão central é número de pessoas que deixam a situação de insegurança alimentar/subnutrição devido ao Programa, que pode, inclusive, ser relativizado pelo total de pessoas que poderiam ser alcançadas pelo Programa.	Esse indicador poderá ser melhor desenvolvido em 2016 a partir da priorização dos municípios que encontram-se no mapa de Insegurança Alimentar e Nutricional, onde teremos o quantitativo das famílias em situação de INSAN.	Esta equipe está de acordo com o posicionamento da Unidade para o evento.

Após encaminhamento do relatório preliminar, a Unidade, por meio da Nota Técnica nº 11/2016 – GABIN/SESAN/MDSA, de 20/07/2016, apresentou a seguinte manifestação:

Esta Secretaria está ciente da necessidade de qualificação e aprimoramento dos indicadores do PAA. Consideramos que os indicadores apresentados são importantes para a gestão do Programa e avaliação do cumprimento de metas, sendo suficientes para a tomada de decisões rotineiras. No entanto,



considera-se necessário um avanço maior nos indicadores de impacto que tragam uma avaliação mais ampla sobre a necessidade de saltos qualitativos no desenho e na execução do Programa.

Para que essas melhorias no sistema de indicadores do PAA possam ser realizadas, é necessária a realização de uma pesquisa qualificada, incluindo pesquisas de campo com beneficiários e entidades receptoras dos alimentos, para a construção de indicadores mais sintéticos e robustos que permitam a análise dinâmica do Programa. Esta atividade está prevista no planejamento da SESAN para 2016/2017, sendo que no momento estão sendo verificadas as melhores opções para a realização a realização dessa avaliação.

Isso corrobora o entendimento deste Órgão de Controle Interno. Assim, sob essa égide, observa-se que há oportunidade de melhorias em relação aos indicadores atualmente utilizados pela SESAN e sugere-se que as considerações da Unidade, concatenadas com a análise desta equipe, integrem plano para reestruturar a carteira de indicadores de desempenho da Unidade para o PAA.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar, executar e concluir plano para reestruturar a carteira de indicadores de desempenho da Unidade para o Programa Aquisição de Alimentos – PAA.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Informações sobre a gestão das transferências voluntárias pela SESAN.

Fato

Na avaliação da gestão de transferências voluntárias realizada, os pontos a seguir foram observados pela equipe de auditoria.

→ Há pertinência dos objetos das transferências com as finalidades da ação.

Quanto à atuação da SESAN para garantir que, na fase de concessão, os instrumentos firmados reúnam requisitos afins com os objetivos de ações governamentais, a equipe de auditoria analisou todas as nove transferências cujo início da vigência ocorreu em 2015.

No Portal dos Convênios (SICONV), a situação dessas transferências era “em execução” ou “proposta/plano de trabalho aprovados”.

Quadro 1: Quantidade de instrumentos analisados		
Tipo de instrumento	Quantidade	Números das TVs
Termo de Parceria	1	817096.
Convênio	2	825196, 818552.
Contrato de Repasse	6	819087, 819088, 819090, 823505, 822244, 822246.
Total	9	



Sobre os objetos constantes em seus Planos de Trabalho, verificou-se que as nove transferências guardam relação com a finalidade das ações de governo de responsabilidade da SESAN.

→ Os documentos/relatórios referente à execução física das transferências que compõem a amostra estão dispersos no SICONV.

Quanto à atuação da SESAN para acompanhar e fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais, solicitou-se que a Unidade apresentasse dados sobre o monitoramento das metas qualitativas e quantitativas estabelecidas no Plano de Trabalho e o acompanhamento do Plano de Aplicação sobre a amostra de 5 transferências (selecionadas pelos critérios de "início da vigência" em 2014 ou 2015; situação no SICONV "Em execução" e criticidade dos valores desembolsados). A seguir, apresenta-se o quadro dessas transferências:

Quadro 2: Quantidade de instrumentos analisados		
Tipo de instrumento	Quantidade	Números das TVs
Termo de Parceria	2	813621, 813933.
Convênio	3	813093, 813117, 804904.
Total	5	

Sobre o acompanhamento da execução das metas dos instrumentos e do Plano de Aplicação, observou-se que a SESAN usa sistemas auxiliares (paralelos ao SICONV) para manter os registros. Esta equipe de auditoria usou dados dos relatórios apresentados no SIG-Cisternas (sistema informatizado utilizado no Programa Cisternas) constantes no SICONV.

Verificou-se que a execução dos objetos (metas físicas e financeiras) não está documentada no SICONV de forma consolidada e objetiva e/ou está dispersa em vários documentos no sistema, dificultando a visualização do estágio de execução do objeto (em termos físicos), conforme estabelece o art. 13 do Decreto n.º 6.170/2007.

Conforme exposto, observou-se que não há instrumento único (um relatório, por exemplo, no SICONV, integrando os dados disponíveis) que una periodicamente os dados constantes em outros sistemas e que transpareça precisão nos dados acerca da execução física-financeira dos objetos.

Sobre a situação, a Unidade informou que um de seus departamentos (DEFEP) irá inserir trimestralmente dados referentes à execução física dos convênios e termos de parceria no SICONV (relatórios trimestrais, respectiva análise e relatório consolidado extraído do SIG-Cisternas). Esta equipe considera importante essa prática estender-se para os demais setores (quando aplicável).

→ A Unidade realiza fiscalizações e possui critérios de seleção das transferências a serem fiscalizadas.

Solicitou-se que a Unidade apresentasse dados sobre a realização de fiscalizações e relatórios de fiscalização *in loco* realizadas. Duas das cinco transferências foram planejadas e realizadas em 2015 (representando R\$ 55.936.762,61), gerando três



relatórios (enviados a esta CGU). A SESAN informou que as fiscalizações das demais estavam planejadas para maio de 2016. Esta equipe confirmou que duas delas foram realizadas em parceria com a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI).

Segundo informado pela SESAN, o método para selecionar transferências a serem fiscalizadas varia. Cada Departamento/Coordenação-Geral, respeitados os preceitos gerais constantes na Portaria SESAN n.º 10, de 4 de abril de 2016, possui autonomia para desenvolver seu método de seleção dos instrumentos a serem fiscalizados durante o ano.

A seguir, foram destacadas impropriedades constantes nos relatórios enviados:

O **relatório da visita ao Acre**, referente ao Termo de Parceria n.º 02/2014 (SICONV 813621), contém informações sobre a capacitação em Gestão da Água e Saúde Ambiental, embora as famílias visitadas não tenham recebido essa capacitação. Segundo o Plano de Trabalho constante no SICONV, além daquela, estava prevista outra capacitação (Técnica para a construção e manutenção dos componentes físicos da tecnologia). Segundo dados do SICONV, para as 500 tecnologias sociais do Acre, estão previstos R\$ 1.261.371,59 de recursos específicos para o custeio das tecnologias sociais. Na conclusão do relatório, a analista responsável indicou que as entregas estavam atrasadas e que sugeria nova fiscalização em data próxima. Segundo informações da Unidade, essa nova fiscalização foi incluída no planejamento de visitas a realizar (ainda sem data específica para ocorrer). Não foi objeto do relatório de fiscalização o comparativo entre as metas físicas e financeiras de execução.

O **relatório da visita ao Amapá**, referente ao Termo de Parceria n.º 02/2014 (SICONV 813621), contém informações sobre o atraso na execução das tecnologias sociais. Uma das dificuldades apontadas foi o “número insuficiente de pedreiros capacitados para a construção nas comunidades”. Segundo dados do SICONV, para as 500 tecnologias sociais do Amapá, estão previstos R\$ 1.280.890,58 de recursos específicos para o custeio das tecnologias sociais. Segundo o Plano de Trabalho constante no SICONV, há previsão de duas capacitações para cada tecnologia social entregue: 1) Técnica para a construção e manutenção dos componentes físicos da tecnologia; e 2) Gestão da Água e Saúde Ambiental. Adicionalmente, observou-se que o Termo de Parceria n.º 02/2014 (SICONV 813621, processo MDS n.º 71000.009821/2014-63) consta, no SICONV, com o número interno de 09/2014.

Sobre essas visitas, a Unidade esclareceu que “Tecnologia Construída” é aquela em que todas as etapas para implementação foram concluídas, ou seja, famílias que participaram de: (i) mobilização, seleção e cadastramento de famílias beneficiárias; (ii) capacitação; (iii) construção da tecnologia. Segundo dados do SIG Cisternas, até o período de elaboração do relatório de fiscalização *in loco* no Estado do Acre (14 a 18/09/2015), haviam 2 tecnologias com o status ‘Tecnologia Construída’, sendo que nenhuma destas foram de fato as tecnologias visitadas durante a fiscalização mencionada no relatório de visita. Isto explica porque as famílias visitadas durante a fiscalização ainda não haviam sido capacitadas e por isso foi sugerida nova visita de fiscalização (prevista para setembro ou outubro de 2016, em virtude das condições climáticas dos estados do Acre e do Amapá, que interferem na logística de visitas de campo em momento anterior).

Ainda sobre esse instrumento, a Unidade informou que sua área técnica verificará com o Ministério responsável pela gestão do SICONV a possibilidade de ajuste do número interno do convênio, compatibilizando a numeração disposta no SICONV com o número interno do MDS.



O **relatório da visita ao Ceará**, referente ao Termo de Parceria n.º 014/2014 (SICONV 813933), contém aspectos sobre a execução do instrumento pela Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC). Primeiramente, destaca-se os registros sobre as metas pactuadas com o MDSA. Em agosto de 2015 (período em que as visitas foram realizadas), a meta 1 (“Seleção e cadastramento de famílias integrantes de bancos comunitários de sementes”), segundo o “Resumo Geral Consolidado P12” referente ao período de 1/3/2015 a 24/7/2015, constante naquele relatório, estava com execução de 712 famílias (de um total de 12.000). O valor unitário da atividade por família é de R\$ 25,00 (R\$ 300.000,00/12.000 famílias). Considerando o valor financeiro executado (na coluna “Registrado” do resumo), R\$ 27.136,29, esperar-se-ia uma quantidade aproximada de 1086 famílias selecionadas e cadastradas, ou seja, 374 famílias a mais de realização para o projeto. Após questionada, a Unidade informou que a execução do recurso dessa rubrica não é totalmente equilibrada (proporção 1 para 1 entre metas física e financeira). Os custos médios previstos no Plano de Trabalho e no Termo de Referência tendem a se equalizar ao longo da execução.

Ainda no relatório de visita técnica, a servidora observou que nem sempre os recursos destinados à capacitação (alimentação e deslocamento) são usados. Não há registro disso pela AP1MC em relatórios constantes no SICONV, mas a Unidade informou que as economias de recursos podem ser repactuadas para compor outras metas (respeitadas as naturezas orçamentárias das despesas) ou aumentar as entregas previstas.

Encerrando seu relatório, a servidora destacou a dificuldade de visualizar a execução do objeto pactuado, seja por documentos constantes no SICONV, seja por documentos e sistemas usados pela própria AP1MC (SIGANET, por exemplo).

Sobre a situação, a SESAN informou que a área técnica responsável diligenciou a AP1MC para anexar ao SICONV todas as comprovações relativas à execução do instrumento e mantém contato com o parceiro, solicitando esclarecimentos, ajustes e complementações.

→ A Unidade apresentou rotina de fiscalização no acompanhamento da execução das transferências.

A partir dos dados apresentados, esta equipe de auditoria realizou exames adicionais nos registros do Termo de Parceria n.º 014/2014 (SICONV 813933).

Nos relatórios constantes no SICONV (“Plano de Trabalho” – “Anexos” – “Listar Anexos de Execução”), não foi possível verificar precisão e consistência nos dados apresentados pela AP1MC sobre a execução física. Em dois documentos que tratam do mesmo período final de avaliação, o dado referente à execução da meta 1 não está condizente. Como não foi verificada justificativa ou ajuste posterior, essa prática não transmite segurança sobre se os dados informados para a execução das metas físicas ocorrem conforme o parceiro vem informando no sistema. Isso também ocorreu para relatórios coletados em campo.

O *ANEXO I - Resumo Geral Consolidado - Físico - 31 12 2015* e o *ANEXO II - Resumo Geral Consolidado - Físico e Financeiro - 31 12 2015*, uploads datados de 25/2/2016, não possuem o mesmo dado referente à meta 1. Ambos tratam do mesmo período final de avaliação (31/12/2015). No primeiro, cuja data de emissão 18/1/2016 (às 14:34) o número é 10.828 famílias. No segundo, número de famílias atendidas é 10.344 (emitido em 3/2/2016, às 09:10). Nos documentos coletados em campo (relatórios de 20/6/2016),



a diferença continua: 11.991 *versus* 11.967. A Unidade informou que a AP1MC seria diligenciada para envio de informações e esclarecimentos sobre a situação.

Em outra checagem, comparou-se os dados da coluna “Autorizado” constantes no *ANEXO II - Resumo Geral Consolidado - Físico e Financeiro - 31 12 2015* com os constantes na coluna “Gasto” do *ANEXO III - Execução Orçamentária até 31 12 2015*. As rubricas PESSOAL UGC, CUSTEIO UGC, VIAGENS E ESTADAS e REUNIÕES DA DIRETORIA estão com valores “autorizados” zerados, mas possuem valor “gasto” total de R\$ 1.549.710,48. O mesmo aconteceu para os documentos coletados em campo, com um fato adicional: a rubrica “REUNIÕES DA DIRETORIA” não apareceu no *Resumo Geral Consolidado – Físico e Financeiro*. O seu valor (constante na *Execução Orçamentária*), somado com o constante em “VIAGENS E ESTADAS”, é equivalente ao apresentado nesta última rubrica do *Resumo Geral Consolidado*. Para esse caso, a Unidade também informou que a AP1MC seria diligenciada para esclarecimentos sobre a situação.

Em informação adicional da Unidade, coletou-se que foi realizada nova visita de monitoramento e acompanhamento das ações do TP n.º 014/2014, no período de 13 a 17 de junho de 2016, a municípios do Estado de Sergipe. O respectivo relatório está sendo confeccionado.

Desse modo, observou-se que a SESAN possui limitações para avaliar a execução física das metas pactuadas a partir de dados informados no SICONV, no caso específico do Termo de Parceria n.º 014/2014 (SICONV 813933). Assim, mesmo usando visitas *in loco* e contato constante, os registros apresentados pela AP1MC têm descasamentos, dificultando conclusões acuradas sobre a execução do objeto.

Considerando o exposto, em relação ao acompanhamento e fiscalização realizados pela SESAN, conclui-se que, para amostra analisada, a Unidade apresentou rotina de fiscalização, embora os levantamentos realizados pela equipe de auditoria tenham identificado inconsistência entre informações de três relatórios de um mesmo instrumento.

→ A sistemática de aviso e cobrança de prestações de contas contribui para o recebimento tempestivo dos documentos.

Quanto à atuação da SESAN para analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados, verificou-se dois processos da Unidade: a sistemática de aviso e cobrança das prestações de contas e a análise de prestações de contas.

Em relação à sistemática de aviso e cobrança das prestações de contas, observou-se que os setores da Unidade alertam convenientes/parceiros sobre a proximidade do fim da vigência do instrumento, solicitando antecipadamente a prestação de contas final. Os setores da SESAN (DECOM, DEFEP, GABIN) enviam ofícios para os convenientes/parceiros com antecedência, informando sobre a proximidade do fim da vigência do instrumento e solicitando a prestação de contas final. Essa é uma boa prática que minimiza troca de comunicações, acelerando o recebimento da documentação solicitada ou a adoção de providências relacionadas ao registro da inadimplência.

Observou-se, também, que o modelo de ofício adotado é diferente entre os setores. Cada um detalha as informações diferentemente. Apesar de os modelos de ofício serem diferentes, todos os setores solicitaram a apresentação das PCs no SICONV (para os



instrumentos firmados com início da vigência posterior à Portaria Interministerial CGU/MF/MP n.º 507/2011 – PI n.º 507/2011).

Segundo informado pela Unidade, a diferença no conteúdo dessas cobranças não interfere no alcance de seu objetivo, mas considera viável reforçar a necessidade de padronização de seu conteúdo.

Quanto ao recebimento de prestações de contas (decorrentes daquela sistemática), cabe observar que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011 é aplicável a todos os casos da amostra, exceto para o de Nr_TV 704127. O prazo para apresentação das prestações de contas é de 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto (o que ocorrer primeiro), conforme art. 72 da citada portaria, podendo ser acrescidos de até 30 dias pelo conveniente. Usou-se o primeiro prazo na coluna "B". Os demais dados foram extraídos da documentação enviada pela SESAN, conforme demonstrando no quadro a seguir.

Quadro comparativo de datas para TVs selecionadas em amostra									
Amostra não-probabilística				Dados coletados pela equipe de auditoria (informados pela Unidade)					
Nr_TV	Situação	Nr_Interno	Fim da vigência (A)	Data aproximada para apresentação da PC (60d do fim da vigência) (B = A + 60)	Data de envio da primeira solicitação para apresentação da PC final (C)	Setor	Tempo (em dias) entre a possibilidade de apresentação e a solicitação (D = C - B)	Data de recebimento da PC ou devolução de saldo (E)	Tempo (em dias) entre a possibilidade de apresentação e o recebimento (F = E - B)
704127	Prestação de Contas enviada para Análise	00012/2009	28/02/2015	29/04/2015	13/03/2015	DECOM	-47	11/05/2015	12
773794	Prestação de Contas enviada para Análise	00007/2012	31/03/2015	30/05/2015	24/06/2015	DEFEP	25	17/12/2015	201
778147	Prestação de Contas enviada para Análise	00064/2012	01/03/2015	30/04/2015	13/03/2015	GABIN	-48	27/03/2015	-34
776710	Prestação de Contas enviada para Análise	00056/2012	31/12/2015	29/02/2016	18/11/2015	GABIN	-103	29/02/2016	0
796841	Prestação de Contas Aprovada	00001/2013	30/06/2015	29/08/2015	-	-	-	21/07/2015	-39

Fonte: elaboração da equipe de auditoria.
Observação: para colunas marcadas com D e F, valores negativos significam antecipação da Unidade em relação à coluna B.

Conforme exposto, três convenientes/parceiros da amostra apresentaram as PCs conforme a norma. A Unidade enviou quatro ofícios para o responsável pela transferência n.º 773794 até o conveniente enviar a PC.

Observando este último caso, convém retomar o art. 72 da citada portaria, bem como os demais capítulos sobre prestações de contas das outras normas aplicáveis a transferências. Para este artigo, caso a PC não seja enviada dentro do prazo máximo para o seu envio (90d), a Unidade deverá atuar em um dos sentidos: 1) o recolhimento total de recursos pelo conveniente/parceiro; ou 2) registro da inadimplência no SICONV, com execução dos procedimentos necessários para instauração da Tomada de Contas Especial pelo órgão responsável.

→ Análise sobre o estoque de prestações de contas a analisar

A equipe analisou mapeamento de transferências usado pela Unidade (planilha eletrônica). Observou-se que há uma classificação em dois grupos: o “Em análise” (com 110 PCs) e o “A analisar” (com 689 PCs). Os grupos tratam de PCs cujo fim da vigência ocorreu até 2015.

Conforme apresentado no quadro seguinte, observando apenas as transferências que estão “em análise” (segundo classificação da Unidade), 68 possuem entre 6 e 9 anos decorridos



após o fim da vigência do instrumento. Também é possível observar que 4 referem-se a prestações de contas de transferências que venceram há até 3 anos.

Quadro de análise do estoque de PCs da SESAN (dados apresentados pela Unidade em abril de 2016)				
PCs classificadas como "Em análise"			Todas as PCs	
Tempo decorrido após o fim da vigência*	Qtd.	%	Qtd.	%
Até 3 anos	4	4%	126	16%
Entre 3 e 6 anos	30	27%	426	53%
Entre 6 e 9 anos	68	62%	232	29%
Acima de 9 anos	8	7%	15	2%
Total	110	100%	799	100%

* Tempo decorrido entre o fim da vigência e 26/4/2016.
Fonte: quadro elaborado pela equipe de auditoria com dados enviados pela Unidade.

A Unidade manifestou-se sobre as ações adotadas nos últimos dois anos para as análises das prestações de contas financeiras:

- Avaliação do estoque físico da Coordenação de Prestação de Contas (análises financeiras) objetivando catalogar a situação dos processos. A partir do levantamento, o estoque passou a ser controlado por planilha contendo dados detalhados de cada processo, com o propósito de relacionar as prioridades e a distribuição – priorização da análise de processos com reprovação total do objeto e distribuição para a análise imediata de processos formalizados com estados e com entidades privadas (entre 2002 e 2008), cuja análise estava interrompida ou não iniciada;
- Limitação de diligência/notificação aos convenientes e gestores dos recursos: estabeleceu-se, como padrão, diligenciar/notificar os gestores dos recursos apenas duas vezes (antes, chegava até seis ofícios encaminhados);
- Atendimento das diligências dos órgãos externos: passou a ser realizado por apoio técnico (nível quatro), liberando um analista para a atividade de análise de prestação de contas;
- Descentralização da instrução de processos de Tomada de Contas Especial: a instauração da TCE passou a ser realizada pelo próprio servidor responsável pela análise;
- Criação do Grupo de Trabalho sobre Tomada de Contas Especial – GT/TCE para racionalizar o fluxo, com definição de procedimentos/entendimentos homogêneos entre as unidades do MDSA;
- Racionalização da análise da prestação de contas dos convênios do Programa de Aquisição de Alimentos e Agricultura Urbana e Periurbana: minuta de portaria regulamentando os procedimentos para racionalização da análise da prestação de contas dos convênios com os objetos mencionados, cujo valor pactuado seja igual ou inferior a R\$ 600.000,00; e
- Desenvolvimento de banco de dados: melhorar o controle/gerenciamento do estoque da prestação de contas.

Cabe ressaltar, em relação à idade do estoque, que quão maior for o tempo decorrido entre o fim da vigência e a análise por parte da unidade, maiores serão os riscos associados à documentação a ser obtida, à responsabilização de agentes e ao cálculo de atualizações de devoluções. Assim, mais difícil é para a Unidade comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

→ **Informações sobre o fluxo de análise da prestação de contas.**



Quanto ao fluxo de análise, solicitou-se a apresentação de como é realizada em cada uma das áreas responsáveis. A seguir, apresenta-se o detalhamento da análise de PCs físicas pelos setores:

- O DECOM possui dois tipos de análise de PC física:
 - *PCs físicas parciais.* Referem-se a um acompanhamento da execução do instrumento. Dependem do recebimento trimestral de relatórios de execução do PAA na modalidade de incentivo à produção e ao consumo de leite (PAA-Leite). Sobre a rotina de recebimento desses relatórios, a Unidade descreveu que existe a obrigação pactuada em termo de convênio. Quando não enviados tempestivamente, o Conveniente é informado do descumprimento da obrigação e o pagamento da próxima parcela do convênio fica condicionada ao envio dos relatórios e respectiva análise da Área Técnica. Os relatórios são analisados tão logo recebidos e para sua análise não são realizadas visitas *in loco*. No entanto, considerando a execução e repasses aos Convenientes, no início de cada ano é feito um planejamento de visitas de fiscalização aos convênios que prevê, pelo menos, uma visita a cada Estado por ano. Quando não realizada, por motivos diversos, a mesma é transferida para o ano seguinte. Portanto, a análise do cumprimento do objeto das PCs físicas parciais e a emissão do parecer são limitadas, em geral, a checagens dos dados constantes nos relatórios trimestrais.
 - *PCs físicas finais.* Referem-se ao cumprimento das metas físicas totais dos instrumentos de PAA-CDS e PAA-Leite. Iniciam com atividade de notificação do conveniente trinta dias antes da finalização da vigência, informando-o sobre a documentação necessária e o prazo para a prestação de contas. Esta equipe avalia como uma boa prática a ser adotada, quando viável, pelos demais setores. Outra boa prática a ser destacada é a verificação prévia de toda a documentação recebida, evitando que a análise seja iniciada sem os documentos necessários. Os critérios de priorização de análise são: i) processos inadimplentes; ii) processos que possuem denúncias; iii) processos que possuem a prestação de contas e serão objeto de 1ª análise e iv) processos que já possuem a 1ª análise e encaminharam a documentação complementar (reanálise).
- O DEFEP também possui dois tipos de análise de PC física: prestações de contas anteriores a Lei 12.873/2013 (novo marco legal vigente do Programa Cisterna) e posteriores. Uma diferença entre eles é o incremento de disposições a comprovar que o novo marco legal gerou. O Sistema SIG-Cisternas, segundo a Unidade, é essencial para verificar os registros de entrega das tecnologias sociais.

Segundo informado, a análise das PCs físicas e a emissão do parecer realizam-se com a conferência de dados no SIG-Cisternas em conjunto com outros elementos obtidos ao longo do monitoramento da execução da transferência: relatórios de visitas de fiscalização, respostas a diligências de órgãos de controle, relatórios trimestrais e outros documentos remetidos ao setor.

- Quanto a CGPFI, também envolvida na análise de PCs físicas, é responsável pelas demais PCs físicas da SESAN. As ações orçamentárias não relacionadas ao PAA (CDS ou Leite) e ao Programa Cisternas e executadas por transferências no âmbito da SESAN.

O Memorando-Circular n.º 04/2014 – GABIN/SESAN/MDS, de 1.º/4/2014 trata de orientações para as áreas técnicas adotarem antes de remeterem as PCs para a CGPFI. Observa-se que a medida adotada visa a minimizar a ocorrência de retrabalho e de retornos desnecessários dos processos às áreas de origem.



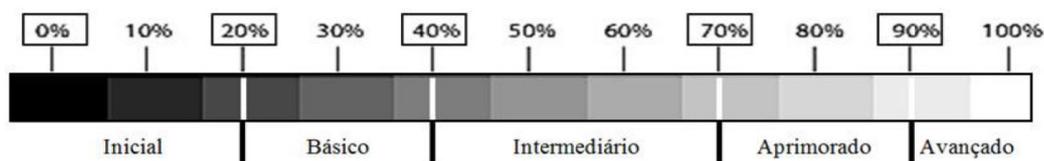
Este setor definiu uma data de corte para classificar se a PC física será analisada pelo SICONV (data final da PC ser maior do que 31/12/2010). Para os casos em que a análise não será pelo SICONV, ela será realizada exclusivamente por meio físico (documentação majoritariamente em papel). Após realizar a análise da PC física, o setor emite o parecer técnico da prestação de contas analisada (aprovação total, aprovação parcial ou reprovação).

A prestação de contas financeira é a que verifica a aplicação dos recursos desembolsados no objeto do instrumento (avaliado anteriormente pelos setores responsáveis pela PC física). A análise da PC financeira está concentrada na Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira da SESAN (CGEOF). O setor é responsável por analisar as PCs financeiras de todos os instrumentos da SESAN, depois de concluídos os pareceres técnicos das áreas técnicas. A partir desses documentos (pareceres técnicos relativos à execução do objeto) é realizada a priorização da análise financeira: omissão no dever de prestar contas; demanda de órgãos externos (CGU, TCU, MPF, DPF, AGU, Justiça Federal, dentre outros); reprovação total; valores superiores a R\$ 1,5 milhão; instrumentos formalizados em 2002, 2003, 2004 e 2005; instrumentos formalizados com entidades privadas.

Conforme apresentado, observa-se que a Unidade documentou o processo relacionado a prestação de contas de transferências voluntárias. Sua dificuldade, conforme confirmado em campo, consiste em dar maior celeridade às análises das PCs. O estoque total da Unidade (apresentado no Relatório de Gestão de 2015, Tabela 9) demonstra que, entre 2011 e 2015, as entradas (B) de prestações de contas superaram as conclusões (D). Além disso, observa-se que 2012 foi o ano da série em que mais PCs foram concluídas (considerando as PCs parciais), sendo que, desde então, o total de análises concluídas decresceu em aproximadamente 63%.

→ Análise da qualidade e suficiência de controles internos

Quanto à avaliação realizada por questionário, o componente “Atividades de controle” obteve 81,7% dos pontos totais possíveis, classificando sua maturidade como “aprimorada” (conforme imagem abaixo, baseada no Acórdão do TCU n.º 568/2014 – Plenário). Pode-se afirmar que a Unidade dispõe de processos gerenciais formalizados (relacionados à formalização de transferências, acompanhamento da execução, prestação de contas, providências relacionadas à TCEs), controles documentados e regularmente supervisionados. Por outro lado, observou-se, a partir dos testes realizados, fragilidades e oportunidades de melhoria em relação aos controles estabelecidos.



Fonte: TCU, Acórdão n.º 568/2014–Plenário.

Cabe destacar que a Unidade vem migrando o modo de executar as suas ações para instrumentos cuja formalização, execução e prestação de contas são sistematizadas e possuem normativos próprios. Isso ficou mais claro quando se verificou a redução no número de celebrações de transferências voluntárias nos últimos exercícios. Considera-se essa migração como uma boa prática para incremento dos controles. Com ela, diversas



verificações podem ocorrer de modo eletrônico, por regras de negócios em sistemas informatizados. Isso sinaliza um redirecionamento do esforço da Unidade para ter sistemas bem estruturados e para o trabalho de análise de dados agregados (obtidos de bases de dados).

→ Há suficiência de recursos materiais para os processos associados a transferências voluntárias, mas há limitações em relação ao quantitativo de pessoal.

Quanto à suficiência das estruturas de pessoal e materiais para gestão das transferências, verificou-se que a Unidade possui limitações para distribuir adequadamente seu quadro de pessoal entre áreas física e financeira, porém a Unidade considera suficiente a disposição de recursos materiais.

Para os recursos humanos, analisou-se planilha, encaminhada pela SESAN/MDS, contendo dados com o quantitativo de pessoal real classificado por atividade (análise de propostas, formalização, acompanhamento da execução, fiscalização, prestação de contas física, prestação de contas financeira). No total, são 78 pessoas diretamente envolvidas com transferências voluntárias (não incluídos diretores e coordenadores-gerais). Segundo relato da Unidade, atualmente é necessário alocar uma parcela do pessoal disponível para tratar análise de prestação de contas de transferências, deixando outras áreas estratégicas (formalização e acompanhamento da execução de transferências) sem um quantitativo ideal desse recurso.

A gestora da Unidade justificou a inadequação do quantitativo enviando planilha complementar (já enviada para a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do MDS e que respalda futuros concursos públicos). Segundo o levantamento, são 84 vagas a serem preenchidas (sendo 62 de nível superior e 22 de nível intermediário).

Quanto à disposição de materiais, a gestora da Unidade considera o quantitativo suficiente: espaço físico, mobiliário, computadores, recursos financeiros para viagens de acompanhamento e monitoramento das transferências voluntárias. Até o momento, não houve necessidade de serem tomadas providências para adequações de deficiências.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Sistema de controle interno instituído para o PAA encontra-se no nível intermediário de maturidade (próximo do nível aperfeiçoado) - existem princípios e padrões documentados e treinamento básico sobre controles internos.

Fato

O sistema de controle interno deve proporcionar com segurança razoável o alcance dos objetivos e dos resultados esperados da estrutura objeto do estudo. A análise visa avaliar se a SESAN/MDSA: (i) instituiu normas, processos e estrutura que forneçam uma base para conduzir o Programa Aquisição de Alimentos – PAA ao alcance dos objetivos traçados; (ii) monitora e controla as fragilidades e vulnerabilidades que possam prejudicar o alcance dos objetivos; (iii) implementou procedimentos de controle para eliminar/mitigar as fragilidades/vulnerabilidades identificadas; e (iv) instituiu plano de comunicação eficiente para atender as necessidades dos atores envolvidos na execução do programa.



Quanto à avaliação de risco, verificou-se que os objetivos do programa são definidos em normativos (Decreto n.º 7.775/2012, resoluções do GGPAA e outros) e manuais. O monitoramento e controle de fragilidades/vulnerabilidades restringe-se a avaliação dos dados eletrônicos informados no SISPAA, principalmente os limites dos agricultores familiares e a relação de perdas, e à identificação de pontos críticos na matriz de referência para avaliação do programa que balizam as fiscalizações *in loco* do programa.

Em relação ao monitoramento e à avaliação de riscos de fraudes e corrupção que afetam diretamente a capacidade de realizar os objetivos do programa, a Unidade utiliza os pontos críticos identificados na citada matriz de referência. Tal processo ocorre de forma assistemática e não formal, haja vista não ocorrer por meio de rotina estabelecida de monitoramento contínuo de novas situações (riscos) que possam afetar negativamente o alcance dos objetos e dos resultados.

Em relação ao ambiente de controle, observou-se que há previsão formal dos responsáveis pelas atividades desenvolvidas no âmbito do PAA. A definição dos papéis e a distribuição de responsabilidades entre os membros (atores) que desenvolvem o programa atendem ao princípio da segregação de funções, visto que há previsão explícita no manual operativo do programa de perfis individuais para exercer as diversas atividades. Verificou-se que esses atores têm visibilidade dos objetivos e resultados esperados, porém a Unidade deve manter-se alerta para manter essa visibilidade, pois os objetivos e resultados têm que ser perseguidos por todos os envolvidos.

Em relação à informação e comunicação, constatou-se que a Unidade não identificou formalmente as necessidades de informação dos atores envolvidos, porém há identificação de forma intuitiva e não formalizada, baseada no histórico de demandas de informações.

A Unidade reconhece que os canais de comunicação necessitam de aprimoramento. Embora não haja um plano de comunicação formalmente instituído para o programa, as informações tramitam de forma intuitiva chegando aos diversos atores. Sobre esse tema, a Unidade informou que o canal de comunicação com os usuários do SISPAA será aprimorado com o novo sistema que será construído, o qual contará com avisos na plataforma e outros canais de comunicação (ainda em análise). Hoje a comunicação com os parceiros é realizada por meio de e-mails, telefonemas e reuniões presenciais. Os informativos gerais são enviados (via e-mail institucional) para os coordenadores e titulares das Unidades Executoras por meio do Informe PAA. Nestes, são repassadas informações importantes sobre a execução da política e orientações gerais. Já com os usuários do SISPAA, utiliza-se outro e-mail institucional para receber os erros, sugestões e críticas sobre a plataforma, além de realizar atendimentos por meio de telefone e pessoalmente.

Verificou-se que a Unidade tem capacitado os atores do programa por meio de palestras, seminários, congressos, material gráfico disponibilizado, manuais, informativos e cursos, o que contribui para o fortalecimento do sistema de controle interno do programa. Em relação à recepção de denúncias, sugestões, elogios, reclamações relacionadas ao PAA, a SESAN/MDSA disponibiliza contato direto por e-mail, telefone institucional e sítio eletrônico do ministério (Fale Com o MDS).

Quanto à força de trabalho, a Unidade, não apresentando um dimensionamento, informou ser insuficiente frente ao aumento das atribuições decorrentes da evolução da política pública, fato que pode influenciar no desenvolvimento do PAA.



Quanto aos recursos orçamentários, a Unidade informou que sua diminuição ocorrida nos últimos exercícios pode influenciar diretamente no alcance dos objetivos do programa.

Em relação à tecnologia da informação, constatou que o programa é executado por meio do SISPA, o qual apresenta problemas (instabilidade, etc.), que poderão, com o incremento de novos usuários, dificultar a gestão do programa.

Em relação ao monitoramento do sistema de controle interno, que significa a utilização de avaliações contínuas e/ou independentes para verificar se cada um dos componentes existe e está em funcionamento, analisou-se se as avaliações realizadas pelos órgãos de controle estariam sendo utilizadas no aperfeiçoamento dos controles do programa. Constatou-se que as avaliações ajudaram a aperfeiçoar o sistema, conforme se verifica no aperfeiçoamento de normativos do programa.

Diante do exposto, conclui-se que, com base no questionário de avaliação de controles internos aplicado, no âmbito do PAA, existem princípios e padrões documentados e treinamento básico sobre controles internos, podendo afirmar que o sistema de controle interno instituído para o programa encontra-se no nível intermediário de maturidade (próximo do nível aperfeiçoado).

1.1.1.5 INFORMAÇÃO

Avaliação de controles sobre pagamentos a unidades familiares, com identificação de casos pontuais de valores superiores aos limites financeiros estabelecidos e de notas fiscais emitidas e registradas em 2015 sem dados em folha de pagamento.

Fato

Analisou-se a base de dados da folha de pagamentos efetuados no exercício de 2015 visando a avaliar se os controles utilizados para mitigar possíveis vulnerabilidades são efetivos.

Foram analisadas 16.428 DAPs. Da análise realizada, identificaram-se pagamentos a DAPs, conforme quadro abaixo, que superaram o limite de participação anual no programa. Usou-se o limite de R\$ 6.500,05, conforme manuais do Programa:

Registro da DAP	Valor pago em 2015
CE05300010500280010503950	R\$ 11.180,00
SDW0112880782340309151018	R\$ 9.862,40
SDW0143189205002508151235	R\$ 9.154,90
SDW0450153683722605120214	R\$ 6.671,50
SAF0009539625050013510831	R\$ 6.618,69

Fonte: elaboração da equipe de auditoria.

Sobre a situação, a Unidade informou que erro similar fora identificado em setembro de 2015, sendo solucionado no mesmo mês. A partir de relatório das inconsistências dos registros, foi expedida comunicação para as Unidades Executoras envolvidas suspenderem as aquisições dos agricultores identificados e apresentarem esclarecimentos.

Somente a DAP n.º SDW0143189205002508151235 estava relacionada nesse relatório. Para as demais DAPs, a Unidade tomará as providências cabíveis para sanear as



impropriedades. Segundo informado, solicitou-se à Unidade Executora do PAA que suspendesse as aquisições e que ressarcisse os valores.

Em outra análise, identificou-se, ainda, um total de R\$ 20.905,14 em notas fiscais emitidas em 2015, registradas no SISPAA no mesmo ano, que não possuem dados em folha de pagamento e cujo “status da nota fiscal” é “Gerada” ou “Fechada”. Destaca-se que todos os registros com esses status não estavam incluídos em folha de pagamentos.

Os dados a seguir apresentam as DAPs cujas notas estão nessa situação:

UF / Nr_Proposta / DAP	1 - GERADA	2 - FECHADA	Total
BA	1.620,99	406,04	2.027,03
000001467.29/2014	1.620,99	406,04	2.027,03
SDW0880924025150908120903	951,01		951,01
SDW0320414465872407121031	438,86		438,86
SDW0289742475340808130118		406,04	406,04
SDW0031950605311808120537	231,12		231,12
PB		1.366,04	1.366,04
000001859.25/2014		1.366,04	1.366,04
SDW0236568164681310150119		1.366,04	1.366,04
RS	398,90	300,00	698,90
000001526.43/2014	398,90		398,90
SDW0731265780040312150914	239,40		239,40
SDW0820867020000810090754	159,50		159,50
000001690.43/2014		300,00	300,00
RS43171030301141500004169		300,00	300,00
TO	14.014,27	2.798,90	16.813,17
000001899.17/2015	14.014,27	2.798,90	16.813,17
SDW0031221551761410101210	6.490,10		6.490,10
SDW0628699301001711150426	3.242,00		3.242,00
SDW0191274991202311090613		2.798,90	2.798,90
SDW0782804941202808150833	2.090,00		2.090,00
SDW0884731981151612151142	1.100,77		1.100,77
SDW0366695711002004100955	735,00		735,00
SDW0790978471683003151138	356,40		356,40
Total	16.034,16	4.870,98	20.905,14

Cabe esclarecer que o status “GERADA” ocorre quando a nota fiscal é lançada no sistema. O status “FECHADA” ocorre quando a nota fiscal gerada foi fechada pelo coordenador, passando para o agente público com perfil de “Titular da Unidade Executora” emitir o Termo de Ateste das Notas Fiscais. A partir desse momento, a SESAN visualiza essas notas e elas passam a compor a folha de pagamentos.

Sobre a situação identificada, a Unidade informou que, no final de cada proposta executada, há uma rotina de verificação (se existem notas fiscais geradas ou fechadas, mas sem pagamento). Assim, a Unidade Executora é contestada e solicita-se que execute correção (cancelando a nota ou gerando o seu termo de ateste).

Sendo assim, as DAPs identificadas no quadro anterior referem-se a propostas que ainda estão em execução (PB – 1859.25/2014, vigência improrrogável até julho de 2017; TO – 1899.17/2015, vigência improrrogável até dezembro de 2016) ou finalizadas/em análise de encerramento (BA – 1467.29/2014; RS – 1526.43/2014; RS – 1690.43/2014). Para estes casos, a Unidade realizará a rotina de verificação comentada anteriormente.



Adicionalmente, a Unidade destacou que ausência de pagamento para um beneficiário produtor (pagamento de uma nota fiscal) pode ocorrer somente se Unidade Executora não registrar qualquer dado da aquisição no SISPAA. Do contrário, qualquer inconsistência (registro no SISPAA) será contestada.

Portanto, pode-se afirmar que as DAPs listadas não foram incluídas em folha de pagamentos, mas ainda passarão por revisão pela Unidade. Com essa sistemática, pode-se observar que, uma vez registradas as notas fiscais dos beneficiários agricultores no SISPAA, não há risco de ele ficar sem o devido pagamento. Entretanto, ele pode demorar para a ser realizado, fato que merece observação para a Unidade avaliar se há possibilidade de suas rotinas de verificação ocorrerem em períodos menores do que o abrangido por uma proposta.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

A Unidade mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações do Órgão de Controle Interno e as recomendações pendentes não impactam a gestão da Unidade.

Fato

O Relatório de Gestão de 2015 da Unidade abordou, em seu item 8.2, a rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações do Órgão de Controle Interno. As informações foram verificadas em campo pela equipe de auditoria. Uma recomendação inserida pela Controladoria-Geral da União (CGU) no seu sistema de monitoramento (Sistema Monitor) gera uma mensagem eletrônica de notificação para a Unidade. Segundo relatado, essa mensagem eletrônica alerta a Unidade sobre as atualizações das recomendações no sistema, sendo essencial para o monitoramento das recomendações pela Unidade.

Recebida a recomendação, a Unidade a acessa no Sistema Monitor e a imprime. Individualmente ou em grupos, as recomendações são cadastradas como diligências no SISDILIGÊNCIA, sistema da Unidade usado para tramitar internamente e controlar as respostas a essas demandas. Atendida a diligência, a Assessoria do Gabinete da SESAN recebe as respostas das áreas, avalia-as, consolida-as e as insere no Sistema Monitor. Paralelamente, a Unidade usa um sistema para controle dos prazos desses trâmites (DILIG).

A equipe analisou o Plano de Providências Permanente – PPP da Unidade (“estoque de recomendações”). Das 26 recomendações classificadas como “para providências do Gestor” (entendendo Gestor como o Gestor da Unidade examinada), 15 (aproximadamente 58%) tratam de temas relacionados a transferências voluntárias: prazo para encaminhamento da prestação de contas, análise de prestação de contas, instauração de Tomada de Contas Especial, ressarcimento ao erário de valores pagos indevidamente/recolhimento de valores. Esses temas foram abordados em Achados específicos neste Relatório de Auditoria. Os demais são providências que merecem solução pontual, caso a caso.

De acordo com o exposto, esta equipe verificou que a SESAN mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações registradas pela CGU. Além disso, considera-se que o conjunto das que estão pendentes de atendimento não impacta a gestão da Unidade, uma vez que está sendo tratado gradativamente.



1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Informações sobre a execução de convênio pactuado com a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação do Estado de Santa Catarina.

Fato

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDSA) firmou convênio com a Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação do Estado de Santa Catarina (SST/SC) visando à construção de cisternas e à capacitação da população beneficiada com o objetivo de viabilizar o acesso aos recursos hídricos para consumo da população rural do Oeste e Extremo-Oeste catarinense. O convênio (SICONV 773794) vigeu no período de 31/12/2012 a final em 31/03/2015 e teve R\$ 12.230.363,08 como valor global, sendo R\$ 11.580.363,08 da concedente e R\$ 650.000,00 de contrapartida. A SESAN/MDSA realizou aporte apenas da primeira parcela no valor de R\$ 5.790.181,54.

No exercício de 2014, a pedido da SST/SC, a Secretaria de Estado da Fazenda se Santa Catarina (SEF/SC) realizou auditoria especial no citado convênio, a qual teve como objeto a *“Verificação da construção de cisternas de ferrocimento realizada pela cooperativa COOPESC”*.

No final do exercício de 2014, esta Controladoria foi comunicada do resultado da mencionada auditoria realizada pela SEF/SC, onde se verificaram impropriedades/irregularidades, inclusive com sinalização de ocorrência de dano ao erário: inadequação dos procedimentos para a contratação da cooperativa; direcionamento no Edital de Credenciamento n.º 002/2012; fragilidades do projeto técnico da cisterna de “ferrocimento”; inclusão de cláusula contratual de pagamento inadequada nos contratos de credenciamento; serviço prestado em desconformidade com o projeto; ausência de comprovação da realização das capacitações; e recebimento de valores indevidos pela COOPESC. Assim, este Órgão de Controle Interno encaminhou documento solicitando providências da SESAN/MDSA em relação à situação apresentada.

A SESAN/MDSA informou que avaliou como inoportuna a celebração de aditivo de prazo para o convênio e que ele se encontrava em período de prestação de contas.

No final de outubro de 2015, a SST/SC iniciou os procedimentos para a prestação de contas do citado convênio.

Nessa oportunidade, após a análise da execução física, a SESAN/MDSA concluiu pela reprovação integral da meta 01 (implementação de 4.908 cisternas de ferrocimento em 79 municípios); pela constatação de lapso de eficiência na execução da meta 02 e aprovou-a parcialmente com 71,25% de execução (realização de 8 cursos de capacitação de pedreiros/cisterneiros para dez participantes cada); pela aprovação parcial da meta 03 com execução em 70,92% (realização de 197 curso de capacitação de beneficiário em gestão de recursos hídricos para vinte e cinco participantes cada); pela reprovação integral da execução da meta 04 (realização de 16 cursos de capacitação de agentes comunitários de saúde e fiscais de vigilância sanitária para quatorze participantes cada); e pela reprovação integral da execução da meta 05 (realização de pesquisa qualitativa com a aplicação de questionário). A área técnica concluiu, ainda, haver razões suficientes a justificar a instauração de Tomada de Contas Especial.



A SESAN/MDSA devolveu a prestação de contas ao Conveniente para complementação de documentação a fim de instruir-se de modo mais consistente o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

A partir das novas informações, a SESAN, a Unidade informou ter optado pela reprovação na integralidade a execução física, conforme Parecer Técnico 03/2016 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS. O novo entendimento se fundamenta no fato de as metas 02 a 05 serem acessórias em relação à meta 01 (“implementação de 4908 cisternas de ferrocimento em 79 municípios”). Assim, considerando a meta 01 como reprovada em sua integralidade, não haveria motivação para serem aprovadas metas acessórias parcialmente executadas, pois elas não levam à consecução da finalidade global do Convênio.

Concluída a análise da prestação de contas física pela área técnica e compatibilizados os status de SICONV e SIAFI, os autos foram remetidos à Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira para análise financeira da prestação de contas apresentada. Essa análise já foi iniciada e assim que apurado o dano ao erário os gestores responsáveis serão notificados a procederem à devolução dos recursos.

1.1.1.8 INFORMAÇÃO

Acórdão 8832/2015 - TCU 2ª Câmara - determinação para a Secretaria Federal de Controle Interno/CGU.

Fato

O Tribunal, por meio do Acórdão n.º 8832/2015 – TCU – 2ª Câmara, determinou que esta Secretaria, por ocasião das próximas contas da SESAN/MDS:

- “1.7.2.1. acompanhe e informe quanto a efetivas melhorias promovidas na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos Compra Direta Local da Agricultura Familiar com Doação Simultânea/CDS, com vistas ao alcance dos seus objetivos, considerando-se o novo modelo de descentralização de recursos, por meio do Termo de Adesão, bem como as ocorrências apontadas no item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201306018, referente ao exercício de 2012;
- 1.7.2.2. acompanhe e informe acerca da situação atualizada dos pagamentos originários do parcelamento de débito concedido ao Governo do Estado do Acre, relativo ao convênio Siconv n. 702.028;
- 1.7.2.3. acompanhe e informe acerca do aperfeiçoamento promovido pela Sesan, no tocante à sistemática de atualização e de conferência das informações registradas/inseridas no Sistema Siconv, levando-se em conta as iniciativas informadas no Plano de Providências da unidade, concernentes ao item 3.1.3.6 do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201306018, referente ao exercício de 2012;”

Em relação ao item 1.7.2.1, constatou-se que a formalização e tramitação do processo são realizadas por meio do SISPAA, o que ocasiona a diminuição de documentos físicos e o acesso rápido aos dados (antes a obtenção de informações da execução do programa era, segundo a SESAN/MDSA, de 2 a 3 meses, agora as informações estão disponíveis no



SISPAA); o monitoramento do programa é realizado em tempo real do programa; a prestação de contas é contínua (registro tempestivo de informações de aquisição em vez de concentrar a prestação de contas no final de processo); o pagamento realizado direto aos agricultores, tornando-o menos oneroso para os entes aderidos e mais ágil; melhor gerenciamento dos responsáveis pelo programa nas unidades executoras; mitigação de divergência nos dados gerenciais, visto que os dados estão centralizados em uma única base de dados (SISPAA); e alocação geográfica de recursos, favorecendo uma melhor equidade ao programa.

Quanto às ocorrências apontadas no item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas n. 201306018, referente ao exercício de 2012, que recomendava *avaliação abrangente das propostas de convênios, termos de parceria ou contratos de repasse, apresentadas pelos entes estaduais, municipais ou organizações não governamentais, certificando-se da existência de elementos suficientes que permitam, ao final da avença, opinar com certo grau de confiabilidade acerca dos resultados alcançados*, informa-se que a SESAN, desde o exercício de 2012, instituiu o já citado instrumento do termo de adesão como única forma de parceria com os entes federados (estados/municípios); e que a execução do PAA/CDS é operacionalizada mediante sistema de informação (SISPAA) que obriga aos parceiros, no ato do cadastramento da Proposta de Participação, a inclusão dos dados de todos os agricultores familiares (beneficiários fornecedores) e de todas as entidades a serem beneficiadas (beneficiários consumidores), sendo este, conforme verificado in loco, um requisito obrigatório para o início da execução do programa, esta Secretaria considerou como atendida a recomendação exarada no achado.

Quanto ao item 1.7.2.2, informa-se que o parcelamento foi finalizado em fevereiro de 2014, com a consequente aprovação da prestação de contas. Porém, em dezembro de 2015, após reavaliação das informações do parcelamento, a SESAN/MDSA constatou divergência dos cálculos anteriores e concluiu pela necessidade de devolução da diferença de R\$ 45.865,42. Este valor, devidamente atualizado, está sendo devolvido por meio de novo parcelamento, que teve a primeira parcela liquidada em 15/04/2016 e tem previsão de finalização em janeiro/2017.

Acerca do item 1.7.2.3, a Unidade, visando institucionalizar uma rotina na alimentação do sistema, emitiu a Portaria n.º 09, de 04 de abril de 2016, que estabelece marco inicial para preenchimento do sistema, definindo os setores responsáveis pelas atividades.

