



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL **Nº 01/2023 - DAPPG/CODAG/SUBCI/CGDF**

Unidade: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal
Nº do Processo do Relatório: 00480-00002183/2022-48
Assunto: Políticas de segurança alimentar e nutricional
Ordem de Serviço: 81/2022-SUBCI/CGDF de 06/05/2022 e 170/2022 - SUBCI/CGDF, de 10/10/2022.
Nº SAEWEB: 0000022105

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal, durante o período de 09/05/2022 a 31/12/2022, com o objetivo de avaliar o desempenho do Objetivo O76 - Direito à alimentação adequada e saudável, integrante do Programa de Governo 6228 - Assistência Social.

Ao final dos trabalhos de campo foi enviado à Unidade o IAC nº 01/2023 - DAPPG/CODAG/SUBCI, documento de caráter preliminar. A Unidade se manifestou por meio do Ofício Nº 17/2023 - SEDES/GAB/UCI (Doc. SEI nº 106512396) quanto às constatações e propostas de recomendações. De forma a dirimir dúvidas ainda remanescentes, foi realizada reunião, em 01/03/2023, com a equipe de auditoria e a equipe técnica da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN. As conclusões obtidas nessa reunião e as informações recebidas por meio do referido Ofício foram consideradas para emissão deste relatório final.

1.1. Contextualização

O Programa Temático ASSISTÊNCIA SOCIAL, código 6228, foi previsto no Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2020/2023, aprovado pela Lei nº 6.490/2020. Da forma com que foram estruturados no PPA vigente, os Programas Temáticos são formados por Objetivos, que, conjuntamente, devem contribuir para o atingimento das finalidades abordadas na contextualização do Programa, alinhadas com o respectivo Eixo Temático do Plano Estratégico. Especificamente sobre o Programa Temático 6228, há cinco Objetivos, conforme explicitados na tabela a seguir, que apresentam no PPA, diferentes Unidades designadas como responsáveis:

**Tabela 1 - Objetivos Integrantes do Programa Temático 6228**

Código	Descrição	Unidade Responsável
O76	Direito à alimentação adequada e saudável - garantir o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - SEDES
O103	Acesso à renda - viabilizar o acesso a renda com intuito de reduzir a pobreza e extrema pobreza no Distrito Federal	SEDES
O165	Direito à assistência social - garantir o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social a serviços e benefícios socioassistenciais, conforme previsto pela política nacional, com intuito de fortalecer e consolidar o sistema único de assistência social	Fundo de Assistência Social do Distrito Federal - FAS
O235	DF Atende - transporte e atendimento especial - realizar transporte a vulneráveis sociais, que geralmente dependem de auxílios de terceiros para garantirem seus direitos básicos, promovendo a sua locomoção até os postos de atendimentos jurídico, de saúde, de educação e de apoio social, bem como atendimento presencial nas unidades de apoio móveis nas regiões administrativas do Distrito Federal	Gabinete do Vice-Governador - GVG
O241	Governança do desenvolvimento social - aprimorar a prática dos mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas de desenvolvimento social e à prestação de serviços de interesse da sociedade	SEDES

Fonte: adaptado das informações constantes do Anexo II do PPA 2020/2023, de acordo com a Lei nº 6.490, de 29/01/2020 e atualizações posteriores.

Para auditoria foi selecionado o Objetivo O76 - *DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL - garantir o direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.*

1.1.1. Caracterização do Objetivo O76

O Objetivo O76 - DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal - SEDES, tem como escopo:

[...] a promoção do acesso à alimentação adequada e saudável como contribuição para a efetiva garantia do direito humano à alimentação adequada da população do DF, realizável por meio de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN - que possui caráter eminentemente intersetorial [...].



Com intuito de promover o atingimento deste Objetivo e contribuir para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA aos cidadãos do Distrito Federal, a SEDES, por meio de sua Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN, administra 14 Restaurantes Comunitários, oferece o programa Cartão Prato Cheio, o Programa de Cestas Emergenciais, bem como atividades de Educação Alimentar e Nutricional como eixo transversal às demais ações.

Para assegurar o cumprimento da missão institucional de promover o DHAA, a SUBSAN se organiza administrativamente em uma Coordenação, a CSAN - Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional, composta por três Diretorias: Diretoria de Programas Sociais - DIPROS, Diretoria Técnica de Segurança Alimentar e Nutricional - DIRET e a Diretoria de Acompanhamento de Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional - DAESAN, nas quais são planejados, implementados, coordenados e acompanhados as ações e programas relacionados.

A SUBSAN/SEDES com base na Lei nº 4.601, de 14 de julho de 2011 e no Decreto nº 41.570, de 07 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a forma de execução dos programas de segurança alimentar e nutricional em caráter emergencial, realiza ações de concessão de provimento alimentar direto em caráter emergencial, denominado Programa "Cartão Prato Cheio". Cabe destacar que o Programa, instituído pela Lei nº 7.009, de 17 de dezembro de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 42.873, de 29 de dezembro de 2021 e normatizado pela Portaria nº 32, de 11 de maio de 2022, consiste na concessão de crédito mensal no valor de R\$ 250,00 para aquisição de gêneros alimentícios às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, visando resguardar o DHAA.

As famílias recebem o benefício pecuniário previsto no Programa Cartão Prato Cheio, podendo ser complementado por uma cesta verde de alimentos, conforme Portaria nº 32, de 11 de maio de 2022:

Art. 2º O Prato Cheio consiste na concessão de crédito mensal no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) para aquisição de gêneros alimentícios às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, visando resguardar o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA.

§ 1º Considerando a dinâmica de solicitações e a disponibilidade orçamentária, fica autorizada a concessão de cesta básica in natura e cesta verde.

§ 2º O programa "Prato Cheio" e a concessão de cesta básica in natura poderão ter como complemento a cesta verde.

§ 3º A família beneficiada fará jus a apenas uma forma de provimento alimentar direto, não sendo cumulativo o recebimento do cartão Prato Cheio com a cesta básica in natura, ressalvado o primeiro mês de inclusão no programa.



O art. 9º da Portaria nº 32/2022 estabelece ainda que poderá ser concedido cesta básica *in natura* em casos excepcionais e serão direcionadas às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou em vulnerabilidade social, mediante avaliação por especialista em assistência social. Tal atendimento tem caráter temporário e transitório, devendo o Estado estabelecer ações que visem recuperar a autonomia dessas famílias/pessoas e suas capacidades de obter alimentos, seja por meio da produção para autoconsumo e/ou da aquisição de alimentos com próprios recursos financeiros. O prazo atual de concessão do benefício é de nove meses contínuos.

Outro Programa criado pelo Governo do Distrito Federal, por meio da Lei nº 4.208, de 25 de setembro de 2008, regulamentado pelo Decreto nº 29.975, de 27 de janeiro de 2009, com vistas a contribuir com a garantia do DHAA é o Restaurante Comunitário - RC. Os RCs são equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional que tem por finalidade o preparo e comercialização de refeições saudáveis a preço acessível, que tem como objetivo contribuir com o acesso à alimentação adequada, respeitando as características culturais e hábitos alimentares da região, priorizando o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social.

Atualmente existem 14 Restaurantes Comunitários no DF: Brazlândia, Ceilândia, Estrutural, Gama, Itapoã, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Sol Nascente. Sendo que apenas as unidades de Brazlândia, Paranoá, Sol Nascente, Planaltina, Samambaia, Ceilândia, Sobradinho, São Sebastião e Estrutural servem café da manhã, além do almoço. Todos eles estão sob gestão da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

Metas

As metas referentes ao O76 passaram por processo de revisão em 2022, por meio do Decreto nº 43.915, de 07 de novembro de 2022. Assim, no momento de planejamento da auditoria, as metas ainda não haviam sido alteradas e apresentavam as seguintes descrições:

Tabela 2 - Metas do Objetivo O76 antes da revisão de 2022

Código	Descrição	Sigla da Unidade Responsável
M21	Adquirir 100% dos produtos para o programa de provimento alimentar via produção da agricultura familiar - PAPA/DF	SEDES
M232	Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite	SEDES

Código	Descrição	Sigla da Unidade Responsável
M32	Complementar a alimentação integral nos 14 restaurantes comunitários com implementação do café da manhã	SEDES
M33	Complementar a alimentação integral nos 14 restaurantes comunitários com implementação do jantar	SEDES

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 - Lei nº 6.490/2020 e alterações anteriores ao Decreto nº 43.915/2022.

A revisão promovida pelo Decreto nº 43.915/2022 alterou a descrição da meta M21, excluiu as metas M232, M32 e M33 e incluiu a meta M907.

Tabela 3 - Metas do Objetivo O76 após a revisão de 2022

Código	Descrição	Sigla da Unidade Responsável
M21	Adquirir 100% de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de provimento alimentar	SEDES
M907	Atender 50.000 famílias por mês com o benefício do programa cartão prato cheio, totalizando 600.000	SEDES

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 - Lei nº 6.490/2020 com alterações após o Decreto nº 43.915/2022.

Indicadores de Desempenho

Da mesma forma que as metas, o indicador relacionado ao O76 também passou por processo de revisão em 2022, promovida por meio do já citado Decreto nº 43.915/2022.

Tabela 4 - Indicador do Objetivo O76 antes da revisão de 2022

Indicador		U.M.	IR	DR	Periodicidade	Índices Desejados			
Cód.	Descrição					2020	2021	2022	2023
IN9	Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional - IAN	índice	9,8	dez/2014	Bianual	N.A.	<=7,20	N.A.	<=5,5

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 - Lei nº 6.490/2020 e alterações anteriores ao Decreto nº 43.915/2022.

Obs.: U.M. = Unidade de medida; IR = Índice de referência; DR = Data de referência; N.A. = Não se aplica

Tabela 5 - Indicador do Objetivo O76 após a revisão de 2022

Indicador		U.M.	IR	DR	Periodicidade	Índices Desejados			
Cód.	Descrição					2020	2021	2022	2023
IN9	Domicílios em situação de insegurança alimentar grave - IA	índice	5,0	dez /2017	Bianual	N.A.	<=7,2	N.A.	<=4,0

Fonte: Anexo II do PPA 2020/2023 - Lei nº 6.490 de 29/01/2020 e alterações posteriores.

Obs.: U.M. = Unidade de medida; IR = Índice de referência; DR = Data de referência; N.A. = Não se aplica

1.2. Escopo

No processo de planejamento da auditoria foram pesquisados outros trabalhos executados pelo controle interno ou pelo controle externo sobre a mesma temática.

Um dos trabalhos identificados foi o Relatório Final de Inspeção nº 3/2021 DIASP2 - TCDF, desenvolvido a partir das seguintes questões de auditoria:

Questão 1 - Os beneficiários do Programa foram selecionados em conformidade com os critérios estabelecidos para a concessão do auxílio?

Questão 2 - Há regularidade na execução, controle e monitoramento do Programa Prato Cheio e Pão e Leite?

Nesse trabalho foram avaliados o fluxo de concessão dos benefícios do Programa e os controles primários associados. Foram identificadas falhas, para as quais foram elaboradas propostas de aperfeiçoamentos. Sendo assim, apesar do programa "Cartão Prato Cheio" ser uma das principais ações relacionadas ao Objetivo O76, não fará parte do escopo desta auditoria.

Outro trabalho identificado foi o Relatório de Auditoria nº 02/2021 - DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, que tratou os aspectos de conformidade das aquisições e distribuições de alimentos para as pessoas em vulnerabilidade social. Apesar de não se tratar de auditoria operacional consta neste a seguinte questão de auditoria: "*A Secretaria de Desenvolvimento Social gerencia, controla e fiscaliza as entradas e saídas das cestas de alimentos de forma adequada e suficiente?*". O controle da entrega das cestas e a respectiva remuneração das empresas de transporte tiveram suas fragilidades expostas, e a recomendação proposta visa à criação e ao aperfeiçoamento dos controles. Com isso, os aspectos relacionados aos controles quantitativos da entrega das cestas também não serão abordados.

Dessa forma, o escopo do presente trabalho contemplou os Restaurantes Comunitários, o tratamento dado ao Programa "Pão e Leite" e questões qualitativas relacionadas à entrega das cestas verdes.



2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

De acordo com a determinação contida na Ordem de Serviço Interna nº 81/2022 - SUBCI, a avaliação teve como foco as realizações e os controles praticados no exercício de 2022.

Para o planejamento e desenvolvimento da auditoria foram realizadas reuniões e enviadas solicitações de informações aos gestores responsáveis pelas políticas públicas, efetuadas vistorias presenciais em locais onde as políticas são desenvolvidas e analisados documentos relacionados aos processos administrativos, ou de negócio, vinculados às ações em curso.

Para a avaliação da eficácia, foram utilizadas como critérios as metas presentes no PPA 2020/2023, no momento de planejamento da auditoria, ou seja, antes da revisão promovida pelo Decreto nº 43.915/2022. No entanto, foram registradas no presente trabalho considerações sobre o cenário válido atualmente, após a revisão do PPA.

Para a avaliação de eficiência utilizou-se como critério a suficiência dos controles para:

- a) garantir a qualidade das cestas verdes entregues aos beneficiários;
- b) reduzir o risco de fraude na cobrança, pelas empresas contratadas, das refeições servidas nos restaurantes comunitários;
- c) garantir o monitoramento sistemático e a avaliação dos resultados dos programas de promoção da segurança alimentar e nutricional.

Adicionalmente, foi incluída uma questão de auditoria para avaliar a adequação do indicador de desempenho presente no PPA 2020/2023 para aferir a efetividade do Objetivo O76.

2.1. QUESTÕES E RESPOSTAS

A seguir são apresentadas as questões elaboradas ao final da fase de planejamento e suas respectivas respostas, obtidas após a aplicação dos procedimentos previstos para a fase de execução da auditoria:



Dimensão	Questão de Auditoria	Resposta
Eficácia	1. No exercício de 2022, foi atingido o resultado esperado para a meta M21, de "Adquirir 100% dos produtos para o Programa de Provimento Alimentar via produção da Agricultura Familiar - PAPA/DF"?	Sim
Eficácia	2. As ações relacionadas às metas M32 e M33, desenvolvidas em 2022, indicam tendência de alcance dos resultados esperados para estas metas para o período do PPA 2020/2023?	Não
Eficácia	3. No exercício de 2022, foi atingido o resultado esperado para a meta M232, de "Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias /mês com a implantação do Programa Pão e Leite"?	Não
Eficiência	4. A SEDES dispõe de controles que garantam a entrega de cestas verdes de qualidade aos beneficiários?	Não
Eficiência	5. A SEDES dispõe de controles para aferir a quantidade de refeições fornecidas pelas empresas que operam nos restaurantes comunitários?	Parcialmente
Eficiência	6. A SEDES realiza o monitoramento sistemático e a avaliação dos resultados dos programas de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional?	Parcialmente
Efetividade	7. O indicador IN 9 - "Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN" é apropriado para aferir a efetividade do Objetivo O76 - Direito à alimentação adequada e saudável?	Não

3. RESULTADOS

3.1. QUESTÃO 1 - No exercício de 2022, foi atingido o resultado esperado para a meta M21, de "Adquirir 100% dos produtos para o Programa de Provimento Alimentar via produção da Agricultura Familiar - PAPA/DF"?

Sim. Desde 2018, a aquisição de produtos para o Programa de Provimento Alimentar é realizada 100% via produção da agricultura familiar - PAPA/DF, ou seja, na ocasião da elaboração da meta M21 para o PPA 2020/2023, a meta já havia sido atingida. Além disso,

nos últimos anos, a Secretaria não enfrentou dificuldades na aquisição dos produtos, nem em termos administrativos, nem em relação a um número insuficiente de cooperativas interessadas em participar do PAPA/DF; fatores que poderiam limitar a manutenção e a expansão da concessão de cestas verdes e, conseqüentemente, do Programa de Provimento Alimentar. Segundo a SEDES, a manutenção desta meta no PPA 2020/2023 tem como principal objetivo assegurar a continuidade da ação proposta, assim como destacar sua relevância em relação às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria.

3.1.1. Aquisição de produtos para o Programa de Provimento Alimentar realizada 100% via produção da agricultura familiar - PAPA/DF desde 2018.

As principais características da meta M21 são apresentadas na tabela a seguir, conforme descrito no sistema PPA Web.

Tabela 6 - Principais características da Meta M21

Meta:	M21 – Adquirir 100% dos produtos para o Programa de Provimento Alimentar via produção da Agricultura Familiar - PAPA/DF.
Unidade Adm. Responsável:	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SUBSAN
Descrição:	Promover a aquisição de produtos da agricultura familiar, por meio da incorporação das compras institucionais nos programas de provimento alimentar (continuado ou não).
Método de Apuração:	Total de compras institucionais nos programas de provimento alimentar provenientes da agricultura familiar dividido pelo total compras institucionais nos programas de provimento alimentar, vezes 100.
Produto:	Percentual da aquisição de produtos da agricultura familiar.
Tendência da Meta:	Maior, Melhor
Valor de Referência:	Não possui.
Data Valor Referência:	-
Data para alcance:	12/2023.

Fonte: Sistema PPA Web, acessado em 11/10/2022.

Entendimento da meta

Segundo a SEDES, para fins da meta M21, considera-se que o Programa de Provimento Alimentar “*é a concessão de cestas de alimentos do tipo verde, conforme descrito na Portaria n. 160, de 03 de dezembro de 2019*” (Documento SEI nº 93005879).

O art. 1º, parágrafo único, da Portaria nº 160/2019 apresenta a definição de ações de provimento alimentar direto em caráter emergencial:



Essas ações consistem na concessão de cestas de alimentos, em caráter provisório e emergencial, direcionadas às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, visando resguardar o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA.

No que diz respeito à composição das cestas de alimentos, a Portaria estabelece:

Art. 6º As cestas poderão ser compostas de duas partes: seca e verde.

§ 1º A parte seca é composta por produtos não perecíveis, definidos de acordo com os hábitos e a cultura alimentar do Distrito Federal.

§ 2º A parte verde é composta por frutas, verduras e legumes, que podem variar de acordo com as estações do ano, adquiridos da agricultura familiar por meio do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF.

Atualmente, a cesta verde é composta por nove grupos de alimentos e cada cesta deve ter no mínimo uma variedade de cada grupo. Na tabela abaixo são apresentados os produtos que compõe cada grupo, conforme informado pela SEDES.

Tabela 7 - Composição da Cesta Verde - agosto de 2022

Classificação	Especificação	Observações
Grupo 1	Batata Doce, Inhame, Mandioca com casca	mínimo 1 variedade
Grupo 2	Abóbora Seca, Madura	mínimo 1 variedade
Grupo 3	Chuchu, Cenoura, Beterraba	mínimo 1 variedade
Grupo 4	Tomate Extra, Rabanete	mínimo 1 variedade
Grupo 5	Repolho Verde, Repolho Roxo	mínimo 1 variedade
Grupo 6	Abóbora Itália, Abóbora Menina	mínimo 1 variedade
Grupo 7	Pimentão Verde, Berinjela, Pepino	mínimo 1 variedade
Grupo 8	Abacate, Goiaba, Maracujá, Tangerina	mínimo 1 variedade
Grupo 9	Banana Prata, Banana Nanica	mínimo 1 variedade

Fonte: Nota Técnica nº 22/2022 - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93005879).

Estes produtos são adquiridos da agricultura familiar, por meio do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF. O PAPA/DF foi criado pela Lei nº 4.752, de 07/02/2012, e regulamentado pelo Decreto nº 33.642, de 02/05/2012. Os art. 1º e 2º da Lei nº 4.752/2012 apresentam a finalidade, os potenciais participantes, a forma de aquisição dos produtos e os objetivos do Programa:

Art. 1º Fica criado o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF, com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas, in natura ou manufaturados, e de artesanato produzidos por agricultores ou suas organizações sociais rurais e urbanas, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários da reforma agrária.



§ 1º Podem participar do PAPA/DF os agricultores familiares, os demais beneficiários e organizações que se enquadrem nas disposições na Lei federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, bem como povos e comunidades tradicionais e os beneficiários da reforma agrária.

§ 2º A aquisição dos produtos de que trata este artigo fica dispensada de licitação, na forma do art. 17 da Lei federal nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, desde que os preços não sejam superiores aos de mercado.

Art. 2º São objetivos do PAPA/DF:

I – incentivar e fortalecer a agricultura, promovendo inclusão econômica e social dos agricultores familiares, com fomento à produção sustentável, ao processamento e à industrialização de alimentos e à geração de renda;

II – promover o abastecimento da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e do mercado governamental;

III – fortalecer as redes de comercialização;

IV – contribuir para a promoção e o fortalecimento dos sistemas públicos de segurança e abastecimento alimentar, priorizando pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social.

A Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI é responsável por realizar os procedimentos necessários à aquisição direta dos produtos do PAPA/DF e os órgãos e entidades do Poder Executivo devem formalizar, junto à SEAGRI, as demandas para aquisição dos produtos (art. 4º). Os produtos adquiridos pelo PAPA/DF são destinados (art. 4º, § 1º):

I – a pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional do cadastro do Programa Bolsa-Família;

II – ao abastecimento da rede socioassistencial;

III – aos programas e projetos públicos de segurança alimentar e nutricional;

IV – ao mercado governamental.

Resultado da meta

No sistema PPA Web, o método de apuração descrito para a meta M21 é o “*total de compras institucionais nos programas de provimento alimentar provenientes da agricultura familiar dividido pelo total compras institucionais nos programas de provimento alimentar, vezes 100*”, sendo que o produto da meta é o “*percentual da aquisição de produtos da agricultura familiar*”. De acordo com a SEDES (Documento SEI nº 93005879), “*o total de compras institucionais utilizado para apurar o resultado da meta é de cestas prontas*”.

Embora no PPA Web não tenha sido informado valor de referência para esta meta, no PPA 2016/2019, o Objetivo Específico 002 – *Direito à alimentação adequada e saudável*, de responsabilidade da SEDES, tinha como uma de suas metas “*promover a aquisição de produtos da agricultura familiar, por meio da incorporação das compras institucionais nos Programas de Provimento Alimentar (continuado ou não)*”.



Na tabela a seguir são apresentados os percentuais de produtos adquiridos /compras institucionais efetuadas para o Programa de Provimento Alimentar via produção da agricultura familiar – PAPA/DF nos anos de 2018 e 2019.

Tabela 8 - Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar – PAPA/DF

Quantidade de produtos adquiridos (ou compras institucionais efetuadas)	2018	2019
Via produção da agricultura familiar – PAPA/DF	19.345	9.100
Outras fontes	N/A	N/A
Total	19.345	9.100
Percentual de produtos adquiridos via PAPA/DF	100%	100%

Fonte: Nota Técnica nº 22/2022 - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93005879).

N/A = Não se aplica, conforme informado pela SEDES (Documento SEI nº 93005879).

O recorte a partir de 2018 teve como objetivo verificar qual foi a base quantitativa utilizada para elaboração da meta, tendo em vista que o atual PPA foi elaborado em junho de 2019 e esta era uma ação em andamento na época. Observa-se que apesar da quantidade de produtos adquiridos da agricultura familiar ter diminuído em 53% em 2019 em comparação ao ano anterior, o percentual de produtos adquiridos via produção da agricultura familiar, por meio do PAPA/DF, se manteve em 100%. Ou seja, com relação à meta M21, de “*Adquirir 100% dos produtos para o Programa de Provimento Alimentar via produção da Agricultura Familiar - PAPA/DF*”, verifica-se que na ocasião da elaboração desta meta este já era o percentual adquirido.

Os resultados da meta M21 para os exercícios de 2020, 2021 e até novembro de 2022 podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 9 - Resultados da Meta M21

Quantidade de produtos adquiridos (ou compras institucionais efetuadas) para o Programa de Provimento Alimentar	2020	2021	2022 – até novembro
Via produção da agricultura familiar – PAPA/DF	71.005	101.524	84.630
Outras fontes	N/A	N/A	N/A
Total	71.005	101.524	84.630
Percentual de produtos adquiridos (ou compras institucionais efetuadas) via produção da agricultura familiar – PAPA/DF	100%	100%	100%

Fonte: Nota Técnica nº 22/2022 - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93005879) e Despacho - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 101718880).

N/A = Não se aplica, conforme informado pela SEDES (Documento SEI nº 93005879).

Nota-se que houve um expressivo aumento, de 680%, na quantidade de produtos adquiridos da agricultura familiar em 2020 em comparação ao exercício de 2019. Ocorreu nova



alta, de 43%, no ano seguinte, e a tendência para 2022 é de que a quantidade seja um pouco menor do que a de 2021, mas ainda acima das quantidades adquiridas entre os anos de 2018 e 2020. Independentemente dos números absolutos de produtos adquiridos, o percentual de produtos adquiridos via produção da agricultura familiar, por meio do PAPA/DF, se manteve em 100%.

Questionada sobre a possibilidade de adquirir os produtos de outras fontes que não a agricultura familiar, a SEDES esclareceu que *“não há outras fontes. Todos os produtos são adquiridos da agricultura familiar, por meio do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF”* (Documento SEI nº 93005879).

Sobre a existência de eventuais dificuldades para a aquisição de produtos produzidos pela agricultura familiar – PAPA/DF, a SEDES informou que (Documento SEI nº 93005879):

Não. Como já apontado, as cestas de alimentos compostas de frutas, verduras e legumes produzidos por agricultores familiares são adquiridas via Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF instituído pela Lei nº 4.752, de 07 de fevereiro de 2012 e regulamentado pelo Decreto Distrital 33.642, de 02 de maio de 2012. É realizada Chamada Pública, onde são selecionadas as Propostas Técnica de Venda – PTV para aquisição direta (dispensa de licitação). Podem participar da chamada pública os agricultores familiares rurais e urbanos ou suas organizações, empreendedores familiares rurais, os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, bem como povos e comunidades tradicionais e os beneficiários da reforma agrária.

Por fim, a Secretaria foi questionada se o fato de não poder adquirir produtos de agricultores familiares não participantes do PAPA/DF seria um limitador para a expansão do Programa de Provimento Alimentar, ao que respondeu (Documento SEI nº 93005879):

Não. Observa-se que, a compra a partir do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF não é um limitador, mas um fator de promoção e fortalecimento da agricultura familiar e das redes de comercialização.

Cabe destacar que, no Edital de Chamada Pública nº 003/2021 - SEDES (63946773) foram recepcionados 09 (nove) propostas para participação da Chamada Pública nº 003/2021 - PAPA-DF, sendo que número de cooperativas selecionadas foi de 06 (seis) cooperativas. Logo, a oferta de cooperativas aptas para fornecer os produtos da agricultura familiar é maior que a demanda desta Secretaria nesta ação específica, logo a aquisição dos produtos da agricultura familiar não é um limitador, considerando que existe a oferta destes produtos.

Revisão da meta

Segundo consta no sistema PPA Web, em 15/08/2022, foi solicitada a revisão da meta M21 pela SEDES, com a justificativa de que *“trata-se meramente de modificação da redação para melhor entendimento da Meta”*. O novo texto proposto foi *“Adquirir 100% de*



gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Provisão Alimentar” (Documento SEI nº 92055110). O Decreto nº 43.915/2022, que dispõe sobre a revisão do PPA 2020/2023, foi publicado no DODF nº 209, páginas 1 - 6, em 08/11/2022, com a alteração do texto da meta conforme proposto no documento SEI supracitado.

Análise

Como apontado no Relatório de Avaliação do PPA do exercício de 2021, a aquisição de cestas de alimentos do tipo verde pode ser vista como uma dupla estratégia. Ao mesmo tempo em que fomenta a agricultura familiar do DF, gerando emprego e renda por meio das compras institucionais, apoia ações de inclusão, proteção social e de educação alimentar e nutricional para a população em situação de vulnerabilidade social e/ou em insegurança alimentar e nutricional. Dessa forma, destaca-se a relevância desta ação tanto para garantir o direito à alimentação adequada e saudável quanto para fomentar a agricultura familiar.

No entanto, do ponto de vista de planejamento, observa-se que desde antes da elaboração da meta M21, a aquisição de produtos para o Programa de Provisão Alimentar sempre foi realizada 100% via agricultura familiar, por meio do PAPA/DF. Além disso, segundo informado pela SEDES (Documento SEI nº 93005879), a Secretaria não enfrenta dificuldades na aquisição dos produtos, nem em termos administrativos, nem em relação a um número insuficiente de cooperativas interessadas em participar do PAPA/DF; fatores que poderiam limitar a manutenção e a expansão da concessão de cestas verdes e, conseqüentemente, do Programa de Provisão Alimentar.

Diante desse contexto, é válido apresentar algumas informações sobre as metas do PPA descritas no documento “Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2020 - 2023” - 2ª versão - julho/2019, elaborado pela Subsecretaria de Planejamento da Secretaria de Economia (Disponível em <https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/ORIENTA%C3%87%C3%95ES-PARA-O-PLANO-PLURIANUAL-2020-2023-vers%C3%A3o-2-final.pdf> , acessado em 29/08/2022):

As metas são atributos que declaram, em certa medida, futuros desejáveis. Via de regra, as Metas expressam resultados que se esperam alcançar a partir da implementação de ações (orçamentárias e/ou não orçamentárias) (p. 17).

As metas estabelecidas devem ser desafiadoras e passíveis de mensuração (p. 26).

As metas devem ser dimensionadas de forma adequada; não tão difíceis ao ponto de se criar falsas expectativas e nem tão fáceis que desestimulem os colaboradores responsáveis pela sua execução (p. 37).

Isto posto, observa-se que a meta M21, mesmo com o texto revisado, não preenche os requisitos básicos de uma meta de Plano Plurianual segundo as orientações da



SUPLAN, visto que o futuro desejável que se pretende alcançar em 2023 já era uma situação existente desde antes da elaboração do PPA 2020/2023, sendo que em nenhum momento nos últimos cinco anos foram adquiridos produtos que não fossem produzidos pela agricultura familiar e via PAPA/DF; e a implementação de ações para a manutenção da meta ao longo dos quatro anos do PPA atual também não se apresenta como um desafio para a Secretaria em termos administrativos, de oferta de produtos ou de orçamento.

Entretanto, questionada sobre o motivo pelo qual a meta M21, que apresentou resultado de 100% todos os anos, nos últimos cinco anos, ainda é considerada uma meta do Objetivo O76 e continua presente no PPA 2020/2023, a SEDES informou que (Documento SEI nº 101718880):

As cestas verdes tem por objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, destinado às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Para o alcance dos objetivos da ação esta Subsecretaria propôs-se a desenvolver parceria com a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal com objetivo da contratação de cooperativas da agricultura familiar para o aquisição de alimentos *in natura*.

Pontua-se os resultados obtidos com o incentivo a aquisição de produtos da agricultura familiar, quais sejam:

- Incentivo a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade e à geração de renda;
- Fortalecimento dos circuitos locais e regionais e redes de comercialização;
- Apoio a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar;
- Incentivo ao consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; e
- Incentivo a hábitos alimentares saudáveis e estímulo ao cooperativismo e ao associativismo.

Desta forma, considerando a importância do projeto, optou-se por manter o programa como meta do PPA afim de assegurar sua continuidade e destacar a sua relevância no que diz respeito as políticas de SAN.

Assim, entende-se que a manutenção da meta M21 no PPA 2020/2023 tem como principal objetivo assegurar a continuidade da ação proposta na meta e destacar sua relevância em relação às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional da SEDES.

Causa(s)

Em 2022:

Inexistência de iniciativas e de demanda para aquisição de gêneros alimentícios por meio de fonte diversa ao PAPA/DF.

Consequência(s)

Incentivo e fortalecimento da agricultura local.

3.2. QUESTÃO 2 - As ações relacionadas às metas M32 e M33, desenvolvidas em 2022, indicam tendência de alcance dos resultados esperados para estas metas para o período do PPA 2020/2023?

Não. Em 2022, o café da manhã foi implementado em apenas um dos seis Restaurantes Comunitários que ainda não ofertavam esta refeição; e o jantar não foi implementado em nenhuma Unidade desde o início do PPA atual. De acordo com a SEDES, impedimentos contratuais inviabilizam a implementação do café da manhã e do jantar nos Restaurantes Comunitários existentes até 2024, quando estão previstos novos processos licitatórios. Restaurantes Comunitários que serão inaugurados, como o de Arniqueiras e o de Sol Nascente/Pôr do Sol, serão licitados com a previsão das três refeições: café da manhã, almoço e jantar. Apesar da SEDES continuar com a intenção de implementar estas ações nos próximos anos, as metas M32 e M33 foram excluídas pela Secretaria na última revisão do PPA, realizada em agosto de 2022.

3.2.1. Implementação de novas refeições nos Restaurantes Comunitários não realizada conforme previsto.

As metas M32 e M33 serão analisadas conjuntamente neste tópico tendo em vista que ambas se referem à implementação de refeição - café da manhã e jantar, respectivamente - nos Restaurantes Comunitários, e as respostas da SEDES aos questionamentos realizados pela auditoria foram similares.

As principais características das metas M32 e M33 são apresentadas nas tabelas a seguir, conforme descrito no sistema PPA Web.

Tabela 10 - Principais características da Meta M32

Meta:	M32 – Complementar a alimentação integral nos 14 Restaurantes Comunitários com implementação do café da manhã.
Unidade Adm. Responsável:	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SUBSAN
Descrição:	Implantar o café da manhã em 14 Restaurantes Comunitários.
Método de Apuração:	Café da manhã implantado por RC dividido por 14 Restaurantes Comunitários.
Produto:	Complementação da alimentação integral com o café da manhã nos Restaurantes Comunitários.
Tendência da Meta:	Maior, Melhor



Valor de Referência:	Não possui.
Data Valor Referência:	-
Data para alcance:	12/2023.

Fonte: Sistema PPA Web, acessado em 11/10/2022.

Tabela 11 - Principais características da Meta M33

Meta:	M33 – Complementar a alimentação integral nos 14 Restaurantes Comunitários com implementação do jantar.
Unidade Adm. Responsável:	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SUBSAN
Descrição:	Implantar o jantar em 14 Restaurantes Comunitários.
Método de Apuração:	Jantar implantado por Restaurante Comunitário dividido pelos 14 Restaurantes Comunitários existentes.
Produto:	Complementação da alimentação integral com o jantar nos Restaurantes Comunitários.
Tendência da Meta:	Maior, Melhor
Valor de Referência:	Não possui.
Data Valor Referência:	-
Data para alcance:	12/2023.

Fonte: Sistema PPA Web, acessado em 11/10/2022.

Entendimento das metas

Atualmente há 14 Restaurantes Comunitários em funcionamento no Distrito Federal, os quais estão localizados nas Regiões Administrativas de Brazlândia, Ceilândia, Estrutural, Gama, Itapoã, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Sol Nascente. Todos estes restaurantes servem almoço de segunda a sábado, das 11h00 às 14h00, cobrando o valor de R\$ 1,00 para o público em geral, conforme estabelecido pelo Decreto nº 40.234/2019, e sem custo para as pessoas em situação de rua, segundo Decreto nº 40.854/2020, e que são referenciadas pela equipe de abordagem social da SEDES.

Apesar da informação no sistema PPA Web de que não há valor de referência para a meta M32, segundo o Relatório de Gestão da SEDES do exercício de 2019, naquele ano, três Restaurantes Comunitários - Brazlândia, Paranoá e Sol Nascente – serviam, além do almoço, café da manhã. Nessas Unidades, o café da manhã continua sendo servido de segunda a sábado, das 7h00 às 8h30, cobrando o valor de R\$ 0,50 para toda a população.

Assim, observa-se que a meta M32 tem como base a quantidade de três Restaurantes Comunitários e não zero, como se entende pelo enunciado e é apresentado na descrição da meta. Ou seja, para fins de identificação do esforço a ser realizado referente à meta M32, deve-se considerar a implementação da ação em 11 e não em 14 Restaurantes Comunitários.



Segundo a SEDES (Documento SEI nº 93005879), não foram definidas metas parciais anuais para as metas M32 e M33. Com relação à existência de informação sobre a demanda de café da manhã e de jantar em todas as Unidades de Restaurante Comunitário que justifique a expansão da oferta destas refeições, de acordo com a SEDES:

Não há estudo elaborado acerca das demandas das refeições, seja café da manhã, seja jantar, por região administrativa. Não obstante a este fato, cabe salientar que a alimentação servida nos restaurantes comunitários visa contribuir também com o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) instituído pela Lei nº 6.321/1976 (BRASIL, 1976) sob responsabilidade do antigo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e regulamentado pelo Decreto nº 5/1991 (BRASIL, 1991), com o objetivo de melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, prioritariamente os de baixa renda, visando repercussões positivas na qualidade de vida. Conforme as Portarias nº 66/2006 e nº 193/2006 do MTE as refeições principais como almoço, jantar e ceia devem conter de 600 a 800 kcal (30-40% do Valor Energético Total –VET). As refeições também devem conter mais oferta de frutas e verduras e a unidade de alimentação deve promover a educação nutricional.

Assim, apesar de não haver estudo de demanda, a Sedes baseia-se no PAT e no Guia Alimentar da População Brasileira que contém diretrizes alimentares oficiais para a nossa população, como referência para a implementação do café da manhã e do jantar nos restaurantes comunitários, levando em consideração as necessidades calóricas para um homem adulto, via de regra, independente na local de residência.

As refeições ofertadas nos restaurantes comunitários são nutricionalmente balanceadas que contém alimentos in natura ou minimamente processado, com respeito nas dimensões sociais e culturais das práticas alimentares, como pode ser observado no cardápio: <https://www.sedes.df.gov.br/cardapio-dos-restaurantes-comunitarios/>

Desta forma, pode-se concluir que não há prejuízo na ausência de estudo técnico de demanda.

Observa-se que independentemente do que foi mencionado pela Secretaria sobre a contribuição da alimentação servida nos Restaurantes Comunitários ao Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT, este fato não substitui e não tem relação direta com a realização de estudo técnico para levantamento de demanda de café da manhã e jantar em cada uma das Unidades de Restaurante Comunitário.

O estudo técnico de demanda tem como objetivo levantar informações, como por exemplo, a quantidade de pessoas interessadas em utilizar o serviço a ser disponibilizado, no caso, a oferta de café da manhã e de jantar. Essa informação pode dar suporte à tomada de decisão dos gestores da SEDES, pois permitiria conhecer a relação de custo x benefício financeiro/econômico/social da ação, verificar a viabilidade da sua implementação e priorizar a implementação em localidades com maiores demandas, uma vez que os recursos orçamentários geralmente são escassos. Além disso, os contratos realizados com as empresas que fornecem cada uma das refeições têm seus valores definidos considerando a quantidade de refeições a serem ofertadas, ou seja, informação fundamental para a celebração de um contrato com um valor adequado, evitando assim eventuais ajustes no curto prazo.

A título de exemplo da importância de estudos para levantamento de demanda, na tabela a seguir são apresentadas informações extraídas da Tabela 2 - “Quantitativo das refeições (café da manhã) servidas nos Restaurantes Comunitários durante o ano de 2021” do arquivo “Relatório de Gestão 2021 da SUBSAN”, disponibilizado pela SEDES por meio de pasta compartilhada. O recorte no último trimestre foi feito considerando que as Unidades de Ceilândia, Estrutural, Samambaia, São Sebastião e Sol Nascente não ofertaram essa refeição desde o início do ano; e a Unidade de Sobradinho foi excluída da tabela por apresentar resultado apenas no mês de dezembro, quando iniciou a oferta desta refeição.

Tabela 12 - Total de café da manhã servidos nos Restaurantes Comunitários no último trimestre de 2021

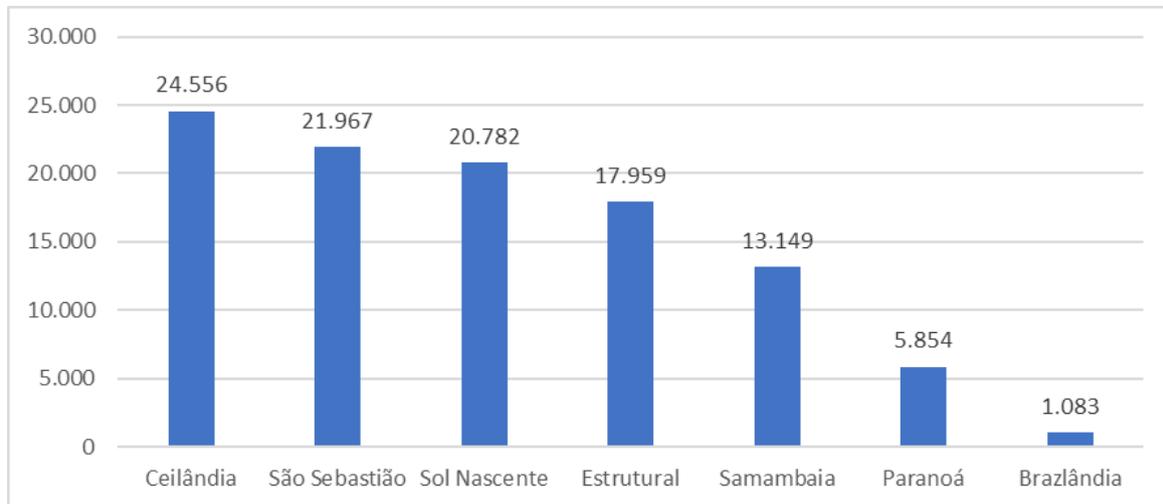
Unidade	Outubro	Novembro	Dezembro	Total	% do Total
Ceilândia	8.167	7.819	8.570	24.556	23%
São Sebastião	8.035	7.182	6.750	21.967	21%
Sol Nascente	7.885	5.687	7.210	20.782	20%
Estrutural	8.575	4.837	4.547	17.959	17%
Samambaia	4.621	4.173	4.355	13.149	12%
Paranoá	4.269	763	822	5.854	6%
Brazlândia	104	847	132	1.083	1%
Total	41.656	31.308	32.386	105.350	100%

Fonte: Adaptado da Tabela 2 do “Relatório de Gestão 2021 da SUBSAN”, disponibilizado pela SEDES por meio de pasta compartilhada (https://drive.google.com/drive/folders/1Vt-XePP2fKx_Ka_0SJ-hh2KXkY4vuzPy?Usp=sharing).

Como pode ser observado na tabela, a quantidade total de cafés da manhã servidos no último trimestre de 2021 varia bastante de acordo com a Região Administrativa na qual o Restaurante Comunitário se localiza, o que demonstra a importância da realização de estudos de demanda prévios à implantação da ação, conforme mencionado. Quase 1/4 do total de cafés da manhã (23%) foram servidos no Restaurante Comunitário de Ceilândia, enquanto Samambaia serviu praticamente metade desta quantidade (12%), e Paranoá e Brazlândia foram os que apresentaram a menor demanda neste período (6% e 1%). Ressalta-se que não foi objetivo deste trabalho auditar os números fornecidos ou os motivos da variação de demanda ao longo dos meses em uma mesma Unidade ou entre as diferentes Unidades.

Para uma melhor visualização dos dados da tabela anterior, na figura a seguir são apresentados os totais de café da manhã servidos em cada um dos Restaurantes Comunitários no último trimestre de 2021. Observa-se que a diferença do número total de cafés da manhã servidos no último trimestre de 2021 entre as Unidades de Brazlândia e de Ceilândia é de 23.473 unidades.

Figura 1 - Total de cafés da manhã servidos nos Restaurantes Comunitários no último trimestre de 2021



Fonte: Adaptado da Tabela 2 do “Relatório de Gestão 2021 da SUBSAN”, disponibilizado pela SEDES por meio da pasta compartilhada (https://drive.google.com/drive/folders/1Vt-XePP2fkx_Ka_0SJ-hh2KXkY4vuzPy?Usp=sharing).

Após o envio do IAC, a Unidade enviou resposta complementar (Documento SEI nº 104341555) em que informou o critério utilizado para a definição da quantidade de cafés da manhã a serem contratados:

desde o primeiro Edital lançado para fins de contratação da modalidade de serviço café da manhã, a definição da quantidade a ser contratada se deu mediante cálculo que considerou o número de refeições servidas no almoço como valor de referência. Conforme pode ser visto no processo SEI 00431-00001734/2020-42, Edital do Pregão Eletrônico 141/2018, foi estimado o quantitativo para café da manhã e jantar considerando 75% das refeições já servidas no almoço "com base em dados concretos, estatísticas e estudos recentes", de acordo com o item 2.21 do Edital do Pregão Eletrônico 141/2018. A partir de então, foram feitas adequações no valor de referência para definição do total de refeições contratadas, e chegou-se no percentual entre 15 e 20% do almoço com base nas unidades que já servem o café da manhã.

Tendo em vista que essa informação foi dada após o término dos trabalhos de auditoria e que não impacta diretamente na resposta da questão, não foi realizada checagem para verificação se os percentuais mencionados correspondem à realidade existente.

No que diz respeito aos critérios utilizados pela Secretaria para a definição da ordem de implementação do café da manhã e do jantar nos Restaurantes Comunitários, a SEDES informou que (Documento SEI nº 93005879):

A implementação do café da manhã e do jantar é definida de acordo com a disponibilidade orçamentária e com as novas contratações do serviço. À medida que se finda os contratos atuais com as empresas de fornecimento de refeição, realiza-se novos

processos licitatórios de forma que 01 (uma) única empresa execute os 03 (três) serviços: café da manhã, almoço e jantar, uma vez que não é possível 02 (duas) empresas diferentes executarem serviços diversos em uma única estrutura física do restaurante comunitário.

Com relação à implementação de novos Restaurantes Comunitários, a SEDES informou, em resposta ao IAC (Documento SEI nº 104341555), que a definição da localidade a ser contemplada leva em consideração dois fatores: "*o Índice de Vulnerabilidade Social (IPEDF - Codeplan), que reflete as condições socioeconômicas da Região Administrativa em questão e a disponibilidade de terreno para construção/prédio público para reforma*". Assim, observa-se que não é realizado estudo técnico, anteriormente à construção do equipamento, para levantamento de demanda de almoço nas Regiões Administrativas em que a Secretaria planeja inaugurar novas Unidades.

Resultado das metas

Os resultados da meta M32 para os exercícios de 2020, 2021 e até novembro de 2022 podem ser observados na tabela a seguir:

Tabela 13 - Resultado da meta M32

Meta	Nº total de RCs com implementação do café da manhã no exercício							
	2020	%**	2021	%**	2022 – até novembro	%**	Total	%**
M32 – Complementar a alimentação integral nos 14* restaurantes comunitários com implementação do café da manhã	0	21,4%	5	45%	1	9%	6	54%

Fonte: Elaboração própria a partir da Nota Técnica nº 22/2022 - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93005879) e Despacho - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 101718880).

* Como apresentado anteriormente, três Restaurantes Comunitários já ofertavam o café da manhã em 2019, de modo que meta deveria ser a implementação da ação em 11 e não 14 Restaurantes Comunitários.

** Denominador = 11, conforme explicado na observação anterior.

Conforme visto na tabela, em 2020 não houve implementação do café da manhã em nenhum Restaurante Comunitário, apenas foram mantidas as ofertas de café da manhã nos três Restaurantes Comunitários em que a refeição havia sido implementada anteriormente. Em 2021, o café da manhã foi implementado em cinco Unidades, nas Regiões Administrativas de Ceilândia, Estrutural, Samambaia, São Sebastião e Sobradinho; e em 2022, apenas no Restaurante Comunitário de Planaltina.

Já a meta M33, não apresentou resultado para os exercícios de 2020, 2021 e até novembro de 2022, ou seja, a refeição jantar não foi implementada em nenhuma das 14 Unidades de Restaurante Comunitário nos últimos três anos.

Tabela 14 - Resultado da meta M33

Meta	Nº total de RCs com implementação do jantar no exercício							
	2020	%	2021	%	2022 – até novembro	%	Total	%
M33 – Complementar a alimentação integral nos 14 restaurantes comunitários com implementação do Jantar	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir da Nota Técnica nº 22/2022 - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93005879) e Despacho - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 101718880).

De acordo com a SEDES (Documento SEI nº 93005879), não há previsão de implementação de café da manhã e de jantar em outras Unidades em dezembro de 2022. Dessa forma, o resultado alcançado até novembro de 2022 pode ser considerado como sendo o resultado de todo o exercício de 2022.

Questionada sobre as dificuldades enfrentadas na implementação do café da manhã e do jantar nos Restaurantes Comunitários, a Secretaria informou que (Documento SEI nº 93005879):

A Sedes não enfrenta dificuldades na implementação do café da manhã e do jantar. Contudo, cabe destacar que a execução deste serviço é limitada, haja vista que é necessário que a refeição café da manhã esteja atrelada a realizações de novos processos licitatórios de forma que 01 (uma) única empresa execute os 03 (três) serviços: café da manhã, almoço e jantar, uma vez que não é possível 02 (duas) empresas diferentes executarem serviços diversos em uma única estrutura física do restaurante comunitário.

Entretanto, apesar de não reconhecer a existência de dificuldades para a implementação dessas ações, com relação à viabilidade do alcance das metas M32 e M33 ao final do período do PPA 2020/2023, ou seja, a implementação do café da manhã em outras cinco Unidades, e a implementação do jantar nas 14 Unidades, a SEDES informou para as duas metas que: *“Não é viável, haja vista os impedimentos contratuais para implementação da refeição. Ressalta-se que, esta meta foi revisada, conforme processo SEI: 00431-00019556/2022-78”*.

Sobre essa argumentação, cabe ressaltar que os contratos possuem prazos anuais, com a possibilidade, ou não, de prorrogações. Ou seja, seria possível não prorrogar o contrato e efetuar nova contratação. Verifica-se que valor por refeição mais barato cobrado atualmente é justamente o da última contratação, realizada em 2022, e os mais caros são justamente os dos contratos mais antigos, assinados em 2019 (ver tabela 22 deste relatório), conforme sumarizado na tabela a seguir:

Tabela 15 - **Média dos valores contratuais por refeição, para cada ano de assinatura de contrato**

Ano de assinatura do contrato	Média dos valores contratuais por refeição (R\$)
2019	8,25
2021	6,97
2022	6,24

Fonte: elaboração própria a partir das informações presentes nos contratos, aditivos e apostilamentos

Assim, mantendo-se os quantitativos atuais contratados (apresentados na tabela 22), em um cenário conservador, em que os contratos de 2019 fossem substituídos por novos, com custo por refeição de R\$ 7,00, seria obtida uma economia de R\$ 5,1 milhões no subsídio pago às empresas. Em um cenário mais otimista, com o valor por refeição licitado a R\$ 6,50, essa economia subiria para R\$ 7,3 milhões.

Revisão das metas

Em consulta realizada em 20/09/2022 no sistema PPA Web, verificou-se que no último período de revisão do PPA 2020/2023, que ocorreu entre 15/07 e 15/08/2022, a SEDES solicitou a exclusão das metas M32 e M33. As justificativas para a exclusão das metas M32 e M33 foi a mesma, de que “*Não existe atualmente previsão contratual para implementação da refeição, somente as novas licitações, previstas para 2024 trarão esse item em seu edital*”. O Decreto nº 43.915/2022, que dispõe sobre a revisão do PPA 2020/2023, foi publicado no DODF nº 209, páginas 1 - 6, em 08/11/2022, confirmando a exclusão das duas metas.

Apesar das metas M32 e M33 terem sido excluídas do PPA 2020/2023, a SEDES manterá a oferta de café da manhã nos nove Restaurantes Comunitários em que esta refeição já foi implementada e continua com a intenção de complementar a alimentação integral nos 14 Restaurantes Comunitários com a implementação do café da manhã e do jantar em todas as Unidades. A Secretaria prevê os seguintes esforços para a implementação dessas ações nos próximos anos (Documento SEI nº 101718880):

A inserção da refeição café da manhã e jantar em todas as unidades de restaurantes comunitários faz parte do Plano de Governo e está previsto na LOA 2023. Para isso, a SEDES à medida dos encerramentos dos contratos vigentes para fornecimento de refeição dos restaurantes comunitários, realizará novas licitações com a previsão das 3 (três) refeições: café da manhã, almoço e jantar. Ressalta-se que, o referido procedimento já está sendo executado com o processo de licitação dos 02 (dois) novos restaurantes comunitários localizados em Arniquireiras, Sol Nascente/Pôr do Sol e de 01 (um) restaurante comunitário já existente no Recanto das Emas.

Após o envio do IAC, a Unidade enviou resposta complementar (Documento SEI nº 104341555) em que esclarece que há previsão, ainda em 2023, de implementação do café da



manhã no Restaurante Comunitário localizado no Recanto das Emas. Em 17/02/2023, a SEDES publicou no DODF nº 35, p. 65, o "Aviso de Licitação - Pregão Eletrônico SRP nº 01/2023", que inclui, entre outros serviços, a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de alimentação e nutrição na modalidade café da manhã para o Restaurante Comunitário de Recanto das Emas. A data limite para recebimento das propostas era de 06/03/2023. Entretanto, conforme verificado no processo SEI nº 00431-00033375/2022-54, em 02/03/2023, a SEDES recebeu o Ofício nº 1242/2023-GP do TCDF, encaminhando o Despacho Singular nº 112/2023-GCIM, que determina à Secretaria que suspenda cautelarmente o Pregão Eletrônico SRP nº 1/2023 até ulterior deliberação do Tribunal, além da adoção de providências e do envio de respectiva documentação comprobatória ao TCDF.

Análise

Conforme visto, a meta M32, de implementação do café da manhã nos Restaurantes Comunitários, teve o incremento de apenas um restaurante comunitário ofertando café da manhã no exercício de 2022, atingindo 54% do esforço previsto para todo o período de 2020 a 2023 do PPA.

Já a meta M33, de implementação do jantar nos Restaurantes Comunitários, não apresentou nenhum resultado nos últimos três anos e tampouco tem perspectiva de alteração para o próximo ano.

Tendo em vista os impedimentos contratuais para a implementação destas refeições nos Restaurantes Comunitários, que segundo informado pela SEDES vão até 2024, a Secretaria optou por excluir as duas metas do Objetivo O76. Observa-se que, em resposta ao IAC, a SEDES informou que em 17/02/2023 foi lançada licitação para implementação do café da manhã no Restaurante Comunitário de Recanto das Emas. Assim, apesar de inicialmente não haver previsão contratual para implementação dessa refeição em 2023, com a desistência da empresa que prestava esse serviço foi possível realizar nova licitação incluindo a refeição. No entanto, em 02/03/2023, a licitação foi suspensa "*sine die*" pelo TCDF até que sejam adotadas providências por parte da Secretaria e encaminhada documentação comprobatória para nova análise do Tribunal. Dessa forma, diante do atual contexto, não é possível afirmar que a implantação do café da manhã na Unidade de Recanto das Emas será efetivada ainda em 2023.

Em 2016, o Decreto nº 37.708 alterou a legislação que regulamenta, entre outros assuntos, o programa Restaurante Comunitário, sendo que o § 11 do art. 6º do Decreto nº 29.975/2009 foi alterado para:

§ 11. O café da manhã e o jantar terão os seguintes cronogramas:



I - o café da manhã será implementado, inicialmente, no Restaurante Comunitário do Sol Nascente por um período de 12 meses, e posteriormente haverá a implementação do jantar;

II - gradualmente, conforme estudo de viabilidade técnica e a realização de licitação, serão implementados nos demais restaurantes comunitários do Distrito Federal.

A inclusão das metas M32 e M33 no PPA 2020/2023 mostrou a relevância dada pelo governo ao programa Restaurante Comunitário na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e no alcance do Objetivo O76 – *Direito à alimentação adequada e saudável*, seguindo o que foi incluído na lei em 2016.

Entretanto, a ausência de resultado para a meta M33 nos últimos três anos; o baixo resultado apresentado pela meta M32 no período; e a exclusão das duas metas, por reconhecer que nada mais seria feito no próximo exercício e apesar da Secretaria ter a intenção de dar continuidade a esta política pública; refletem um dimensionamento de ações e esforços insuficientes para a realização do que foi proposto na ocasião da elaboração do PPA. Além disso, a possibilidade de exclusão de metas de um Objetivo sem a substituição por outras metas impactará tanto no esvaziamento da implementação de ações para alcance do Objetivo O76 e da melhoria da respectiva política pública, como na avaliação do resultado final do PPA 2020/2023, que não será condizente com a realidade do período.

Causa(s)

Em 2020, 2021 e 2022:

Opção por prorrogar os contratos vigentes ao invés de realizar novas licitações incluindo café da manhã e/ou jantar.

Consequência(s)

- 1) Todos os 14 restaurantes comunitários sem a opção de jantar;
- 2) Regiões do Gama, Itapoã, Recanto das Emas, Riacho Fundo e Santa Maria sem a opção de café da manhã nos seus restaurantes comunitários.

3.3. QUESTÃO 3 - No exercício de 2022, foi atingido o resultado esperado para a meta M232, de "Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite"?

Não. O Programa “Pão e Leite” não foi implementado conforme estabelecido na meta M232, com a distribuição de pão e leite nas Unidades Socioassistenciais para a população

em situação de insegurança alimentar, de modo que não há resultados para a meta M232 nos exercícios de 2020 a 2022. Os recursos que seriam utilizados para a implementação do Programa “Pão e Leite” foram utilizados como complemento financeiro na concessão de crédito mensal realizada por meio do Programa “Cartão Prato Cheio”. Estes Programas apresentam desenhos e características bem distintos, de forma que os resultados de um Programa não podem ser apropriados como sendo os resultados do outro. Na última revisão do PPA, realizada em agosto de 2022, a meta M232 foi excluída e a SEDES incluiu a meta M907, referente ao Programa “Cartão Prato Cheio”.

3.3.1. Transformação do Programa "Pão e Leite" em complemento financeiro do Programa "Cartão Prato Cheio".

As principais características da meta M232 são apresentadas na tabela a seguir, conforme descrito no sistema PPA Web.

Tabela 16 - Principais características da Meta M232

Meta:	M232 – Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite.
Unidade Adm. Responsável:	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SUBSAN
Descrição:	Incentivar e apoiar a implantação de sistemática específica com a finalidade de fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável em período matutino com a implantação do Programa Pão e Leite.
Método de Apuração:	Quantitativo de famílias assistidas no Programa por mês.
Produto:	Famílias atendidas com o Programa Pão e Leite.
Tendência da Meta:	Maior, Melhor
Valor de Referência:	Não possui.
Data Valor Referência:	-
Data para alcance:	12/2023.

Fonte: sistema PPA Web, acessado em 11/10/2022.

Entendimento da meta

Segundo a SEDES (Documento SEI nº 93005879), o Programa “Pão e Leite” já havia sido implantado anteriormente, no período de 2008 a 2011, e funcionava da seguinte maneira:



O Programa Nosso Pão, Nosso Leite foi instituído pela Lei n. 4.208, de 25 de setembro de 2008, regulamentado pelo Decreto n. 29.975, de 27 de janeiro de 2009, no âmbito do Programa Vida Melhor, e consistia na distribuição gratuita e diária (incluindo domingos e feriados) de 1 litro de leite e 02 pães vitamínados de 50 gramas, a crianças com idade entre 06 meses e 07 anos de idade, a mulheres gestantes e nutrízes, aos idosos, aos portadores de doenças crônicas que trata o § 11 do art. 5º da Lei nº4.208 de 25 de setembro de 2008.

O programa tinha caráter permanente, no entanto, ano de 2011, a então Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda reformulou o programa com a promulgação da Lei n. 4.601, de 14 de julho de 2011, que instituiu o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal - DF Sem Miséria, que trouxe novas diretrizes para os programas de inclusão social, com ênfase na busca ativa e no cadastramento das famílias em situação de extrema pobreza. [...]

[...] após a sua extinção (do Programa Nosso Pão, Nosso Leite), as famílias beneficiadas que atendiam aos critérios do programa foram inseridas no Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal - DF Sem Miséria.

Assim, observa-se que a intenção da meta M232 era a recriação do Programa “Nosso Pão, Nosso Leite”. Entretanto, não foi o que ocorreu, conforme explicado pela SEDES (Documento SEI nº 93903754):

Cabe destacar que, no âmbito desta meta do PPA 2020-2023 os beneficiários do Programa Pão e Leite são atendidos por meio do Programa Cartão Cheio.

Na construção do PPA o Programa Pão e Leite foi idealizado como programa de distribuição de pão e leite nas Unidades Socioassistenciais para a população em situação de insegurança alimentar, porém, diante do cenário pandêmico, o Governo Distrital instituiu por meio do Decreto nº 40.783 de 18 de maio de 2020 definiu que as famílias em situação de vulnerabilidade social residentes no Distrito Federal terão acesso ao provimento alimentar direto, em caráter emergencial, por meio do repasse de subsídio financeiro, como forma de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, alterado pelo Decreto nº 41.570, de 07 de Dezembro de 2020 e Portaria nº 14, de 06 de maio de 2021 e posteriormente atualizados pelo Decreto nº42.873, de 29 de dezembro de 2021 e Portaria nº32 de 11 de maio de 2022.

Adicionalmente, no Relatório de Gestão da SEDES, do exercício de 2020, consta a informação de que:

O programa Cartão Prato Cheio – Pão e Leite também é destinado a famílias de baixa renda e tem como objetivo permitir a elas a compra de alimentos em estabelecimentos conveniados. Com benefício mensal total de R\$ 250 por família, sendo R\$ 160 da cesta básica e R\$ 90 de complemento do programa Pão e Leite.

Dessa forma, os recursos que seriam utilizados para a implementação do Programa “Pão e Leite”, para a aquisição e distribuição de pão e leite pela Secretaria, foram utilizados na concessão de crédito mensal por meio do Programa “Cartão Prato Cheio”, que inicialmente foi chamado de “Programa Cartão Prato Cheio – Pão e Leite”.



Um ponto a ser destacado no desenho dos Programas com relação ao prazo de recebimento do benefício, é que a primeira versão do Programa “Pão e Leite” tinha caráter permanente, não estipulando prazo para o fim do recebimento do benefício, além das condições previstas para participação no Programa (crianças até 7 anos, gestantes, nutrizes, idosos e portadores de doenças crônicas). Já o “Cartão Prato Cheio”, a princípio foi programado para ser concedido por três meses (Portaria nº 85, de 15/12/2020, art. 6º). Posteriormente, esse prazo foi alterado para seis meses (Portaria nº 14, de 06/05/2021, art. 5º) e, então, para nove meses (Portaria nº 32 de 11/05/2022, art. 5º), de modo que novas famílias passam a fazer parte do Programa periodicamente e nova concessão do benefício para a mesma família depende de novo atendimento socioassistencial para análise da situação de insegurança alimentar.

Resultado da meta

Os resultados do Programa “Cartão Prato Cheio” estavam sendo apurados e considerados pela SEDES como sendo o da meta M232 desde 2020. Como mencionado anteriormente, o Programa “Cartão Prato Cheio” e o Programa “Pão e Leite” apresentam desenhos e características bem distintos, de forma que os resultados de um Programa não podem ser apropriados como sendo os resultados do outro.

Além disso, tendo em vista que o Programa “Pão e Leite” não foi implementado conforme estabelecido na meta M232, com a distribuição de pão e leite nas Unidades Socioassistenciais para a população em situação de insegurança alimentar, considera-se que não há resultado para a meta M232 nos exercícios de 2020 a 2022.

Tabela 17 - Resultados da Meta M232

Meta	Nº total de famílias assistidas pelo Programa "Pão e Leite"		
	2020	2021	2022
M232 – Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite.	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

Revisão da meta

Segundo informações do sistema PPA Web, em 15/08/2022 foi solicitada a revisão da meta M232 pela SEDES, com a seguinte justificativa: “Alteração haja vista que o



Programa Pão e Leite foi extinto, migrando para o Programa Cartão Prato Cheio". O novo texto proposto para a meta M232 era de *"Atender 50.000 famílias por mês com o benefício do Programa Cartão Prato Cheio"* (Documento SEI nº 92055110).

Adicionalmente, a Secretaria foi questionada pelo motivo da meta M232 ter sido revisada, ao que informou (Documento SEI nº 93903754):

A meta foi revisada considerando que em decorrência da necessidade de viabilizar o atendimento das famílias, no período da pandemia (COVID19), instituiu-se o Cartão Programa Cartão Prato Cheio que englobou as famílias projetadas para serem beneficiadas pelo Programa Pão e Leite.

Observa-se que apesar de na justificativa para a revisão da meta no sistema PPA Web ter sido informado que o Programa "Pão e Leite" foi extinto, este programa nunca foi implementado na gestão atual, no período do PPA 2020/2023. Conforme informado pela SEDES, a meta foi revisada pois as famílias projetadas para serem beneficiadas pelo Programa "Pão e Leite" foram englobadas pelo Programa "Cartão Prato Cheio".

O Decreto nº 43.915/2022, que dispõe sobre a revisão do PPA 2020/2023, foi publicado no DODF nº 209, páginas 1 - 6, em 08/11/2022. Divergente do que foi proposto no documento SEI supracitado, a meta M232 foi excluída do PPA 2020/2023, e uma nova meta foi incluída, a M907, com o enunciado: *"Atender 50.000 famílias por mês com o benefício do Programa Cartão Prato Cheio, totalizando 600.000"*.

Análise

O Programa "Cartão Prato Cheio" não foi objeto desta auditoria, tendo em vista que este Programa foi auditado recentemente pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF, conforme publicado no Relatório Final de Inspeção nº 3/2021 – DIASP2 e na Decisão nº 41/2022, que ainda está em fase de monitoramento pelo Tribunal. Entretanto, considerando a inclusão da meta M907 no PPA 2020/2023, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o Programa.

Observa-se que apesar da meta M907 ter tido sua criação solicitada apenas em agosto de 2022, os resultados do Programa "Cartão Prato Cheio" estavam sendo apurados e considerados pela SEDES como sendo o da meta M232 desde 2020. Nos exercícios de 2020 e 2021, a SEDES informou nos respectivos Relatórios de Avaliação do PPA os resultados do Programa "Cartão Prato Cheio" como sendo os resultados do Programa "Pão e Leite", apresentados na tabela a seguir.

Tabela 18 - Resultados anuais da Meta M232

Meta	Nº total de famílias assistidas pelo Programa "Pão e Leite"	
	2020	2021
M232 – Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite*.	35.971	103.729

Fonte: Relatórios de Avaliação do PPA referentes aos exercícios de 2020 e 2021.

* Considerando na realidade o Programa "Cartão Prato Cheio".

Durante os trabalhos de auditoria, os resultados da meta M232 também foram informados pela Secretaria como sendo os do Programa “Cartão Prato Cheio”, apresentados na tabela abaixo.

Tabela 19 - Resultados anuais da Meta M232 retificados

Meta	Nº total de famílias assistidas pelo Programa "Pão e Leite"	
	2020	2021
M232 – Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite*.	36.004	86.603

Fonte: Despacho - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93903754 e 101718880).

* Considerando na realidade o Programa "Cartão Prato Cheio".

Nota-se que há diferenças entre os números apresentados nos Relatórios de Avaliação do PPA dos exercícios de 2020 e 2021 e os números informados pela Secretaria para a equipe de auditoria no Despacho - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 93903754). De acordo com a SEDES (Documento SEI nº 101718880), houve um erro formal na indicação do total de famílias assistidas em 2020 e 2021 para os Relatórios de Avaliação do PPA e os dados corretos são os informados para a auditoria.

Com relação à metodologia de cálculo utilizada para aferir os resultados anuais da meta M232, apresentados na tabela anterior, a SEDES informou que “o total anual foi calculado considerando o total de famílias atendidas durante o ano, independente do número de parcelas recebidas, sem repetição de famílias”.

No que diz respeito ao enunciado da meta M907, de “Atender 50.000 famílias por mês com o benefício do Programa Cartão Prato Cheio, totalizando 600.000”, observa-se que o final do enunciado, “totalizando 600.000”, não está claro. Considerando que o benefício do Programa “Cartão Prato Cheio” tem previsão de ser concedido em até nove parcelas mensais, a SEDES esclareceu que o cálculo do total anual é com repetição de famílias, e o número de

600.000 refere-se a 600.000 parcelas no valor de R\$ 250,00, haja vista que são 50.000 famílias por mês que receberão o benefício durante os 12 meses do ano (Documento SEI nº 101718880).

Na tabela a seguir, são apresentados os resultados mensais do Programa “Cartão Prato Cheio” para os meses de janeiro a novembro de 2022, e que serão considerados para o resultado da meta M907 para o exercício de 2022, segundo informado pela SEDES.

Tabela 20 - Resultados mensais do Programa “Cartão Prato Cheio” - janeiro a novembro de 2022

Jan/22	Fev/22	Mar/22	Abr/22	Mai/22	Jun/22	Jul/22	Ago/22	Set/22	Out/22	Nov/22	Média
36.375	43.520	39.994	35.241	35.241	35.132	59.973	59.963	86.983	86.694	86.560	55.061

Fonte: Despacho - SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 101718880).

Observa-se que o número de famílias a serem atendidas por mês estabelecido no enunciado da meta M907, e que foi definido na revisão do PPA em agosto de 2022, é menor do que o número de famílias que já eram atendidas pelo Programa “Cartão Prato Cheio” em julho de 2022 (50.000 x 59.973). Questionada sobre o motivo da Secretaria ter definido uma meta abaixo do resultado já atingido em julho, a SEDES informou que (Documento SEI nº 101718880):

No período que foi definido a alteração do PPA a demanda de atendimento para o Programa Prato Cheio era de 50.000 famílias/mês. No entanto, é importante observar o aumento expressivo do número de atendimentos das unidades sociassistenciais do DF. Cumpre destacar que, a Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDES/DF ampliou sua capacidade de atendimento com a nomeação de novos servidores e ainda houve a ampliação da carga horária de 30 horas para 40 horas, através da OS Nº 213, de 23 de junho de 2022, impactando no alargamento do atendimento ao público da assistência social e conseqüentemente no aumento de pedidos de benefícios socioassistenciais, dentre eles o Programa Prato Cheio, sendo necessário a ampliação de atendimento do Programa.

A Secretaria também foi questionada sobre que tipo de obstáculos enfrenta na implementação e expansão do Programa “Cartão Prato Cheio” para manter o atendimento de ao menos 50 mil famílias/mês no próximo ano, ao que respondeu: “*Não observamos obstáculos para atendimento de 50 mil famílias/mês*”.

Com relação aos resultados apresentados anteriormente, é importante destacar a diferença na forma em que são realizados os cálculos do total anual e dos totais mensais dos resultados. O total anual foi calculado considerando o total de famílias atendidas durante o ano, independentemente do número de parcelas recebidas, sem repetição de famílias; enquanto os totais mensais foram calculados conforme o número mensal total de famílias atendidas no Programa “Cartão Prato Cheio”, com repetição de famílias, visto que uma família recebe nove parcelas do benefício. De acordo com a Secretaria (Documento SEI nº 101718880), “*para*



cálculo desta meta serão considerados, a soma do número de famílias atendidas por mês dividido por 12 meses, resultando em uma média de atendimento”.

Observa-se que no primeiro semestre de 2022, o número total de famílias atendidas por mês pelo Programa “Cartão Prato Cheio” ficou abaixo do estabelecido na meta, que foi elaborada somente em agosto. Entretanto, em julho de 2022, houve um aumento no número total de famílias atendidas de 70,7% em relação ao mês anterior, ultrapassando a quantidade definida na meta. A partir de setembro de 2022, ocorreu um novo aumento, de 45%, em comparação ao mês de agosto, e que se manteve nesse patamar nos meses de outubro e novembro.

Como o cálculo do resultado anual da meta M907 será feito considerando a média dos 12 meses, para o exercício de 2022 este resultado estará acima, porém relativamente próximo da quantidade estabelecida na meta. Entretanto, dado que a Secretaria não enfrenta obstáculos para o atendimento de 50 mil famílias/mês e com o aumento expressivo no atendimento que ocorreu no segundo semestre de 2022, a tendência é de que o resultado da meta M907 para o próximo ano esteja bem acima do que foi definido.

Essa situação não traz clareza para o que efetivamente se pretende executar no programa. Se o objetivo é atender a 50 mil (meta), 86 mil (atendimentos atuais) ou a toda demanda de famílias que se enquadram nos critérios do programa.

Por fim, nota-se que a exclusão da meta M232 e a inclusão da meta M907 não foram realizadas de forma tempestiva, dado que a Secretaria demorou mais de dois anos após o início do Programa “Cartão Prato Cheio” para solicitar essas alterações. Tal procedimento faz com que haja um descompasso entre as ações propostas no Plano Plurianual e as ações de fato desenvolvidas pela SEDES, o que não contribui para uma gestão eficaz das políticas públicas implementadas pela Secretaria.

Causa(s)

Em 2020:

Devido à pandemia de covid-19, o Programa “Pão e Leite” não foi implementado conforme estabelecido na meta M232.

Consequência(s)

- 1) Incerteza sobre a utilização dos recursos recebidos pelos beneficiários do programa Cartão Prato Cheio para a aquisição de pão e leite;



- 2) Possibilidade de aquisição de gêneros alimentícios mais ajustados às indicações e restrições alimentares de cada família beneficiada pelo programa Cartão Prato Cheio;
- 3) Risco de aquisição de produtos que não irão contribuir para reduzir a situação de insegurança alimentar.

3.4. QUESTÃO 4 - A SEDES dispõe de controles que garantam a entrega de cestas verdes de qualidade aos beneficiários?

Não. A SEDES realiza a operação de entrega de cestas verdes sem dispor de controles para garantir a qualidade do que é entregue aos beneficiários dos seus programas de segurança alimentar. A ausência de contrato adequado para realização do transporte de perecíveis, o baixo efetivo de servidores atuando na operação de recebimento e carregamento para transporte e a ausência de ambiente de armazenamento dos alimentos evidenciam a carência de controles.

3.4.1. Fragilidade no controle de qualidade das cestas verdes entregues aos beneficiários do Programa Prato Cheio

A distribuição das cestas verdes é tratada pela SEDES como: "*ação estratégica de incentivo à alimentação adequada e aos hábitos saudáveis da população que será atendida sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada*". Sendo assim, os aspectos qualitativos das cestas entregues ao cidadão têm papel central para a eficiência desta ação, tornando fundamental a presença, na execução da ação, de controles primários relacionados à garantia da integridade dos alimentos entregues e da composição mínima da cesta verde.

A Portaria SEDES nº 32, de 11 de maio de 2022, que regulamenta sobre a concessão de provimento alimentar direto em caráter emergencial, estabelece:

[...] § 2º O programa "Prato Cheio" e a concessão de cesta básica in natura poderão ter como complemento a cesta verde. Apesar da portaria estabelecer caráter não obrigatório à entrega das cestas verdes a todos os beneficiários dos programas de provimento alimentar direto, o volume de cestas entregues, a força de trabalho consumida e o montante de recursos, tornam imprescindível para operação um arranjo adequado de normativos, processos, pessoas e infraestrutura.

A Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SUBSAN é a unidade orgânica da SEDES responsável pela operação de entrega destas cestas verdes e tem as cooperativas da agricultura familiar como contratadas para fornecimento e montagem das

cestas. As cooperativas foram contratadas pela SEDES após a Chamada Pública nº 003/2021 - Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF (Documento SEI nº 63946773 e anexos Documento SEI nº 63959703), realizada pela Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI. Como a responsabilidade das cooperativas limita-se ao fornecimento até o centro de distribuição da SEDES, a Secretaria conta ainda com empresa contratada para prestação de serviços de transporte de gêneros alimentícios.

Tabela 21 - Lista dos contratos das Cooperativas fornecedoras de cestas verdes

Cooperativa	CNPJ	Contrato	N. SEI contrato	Proc. Técnico	Proc. Financeiro
Cootaquara	04.363.876/0001-53	044555/2021	69334406	00431-00017585 /2021-14	00431-00018401 /2021-33
Coopercarajás	24.525.574/0001-41	044556/2021	69419133	00431-00017586 /2021-69	00431-00018398 /2021-58
Aspag	11.509.706/0001-08	044557/2021	69420312	00431-00017588 /2021-58	00431-00018394 /2021-70
Coopermista	26.597.632/0001-78	044558/2021	69422602	00431-00017590 /2021-27	00431-00018397 /2021-11
Associação Mista	16.619.631/0001-23	044559/2021	69422602	00431-00017591 /2021-71	00431-00018395 /2021-14
Aprofal	11.586.539/0001-90	044560/2021	69423390	00431-00017593 /2021-61	00431-00018402 /2021-88

Fonte: Planilha enviada pela SUBSAN adaptada.

Analisando os instrumentos jurídicos pactuados, foram encontradas as seguintes cláusulas na Chamada Pública nº 003/2021 - Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF:

[...] 17. DO CONTROLE DE QUALIDADE E SUBSTITUIÇÃO DE PRODUTOS DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO

17.1 O(s) contratado (os) será(ão) responsável (eis) por garantir a qualidade dos produtos até completar a totalidade do pedido, se obrigando a substituir ou repor em até 48 horas o produto que não atender a legislação em vigor, ou apresentar qualquer problema que o torne impróprio ao consumo.

17.2 As despesas decorrentes de problemas relativos ao comprometimento da qualidade do produto, dentro do prazo de validade, ficarão por conta do contratado que deverá recolher e substituir os produtos, nos locais indicados pelo órgão demandante conforme Especificações Técnicas. [...]

A referida chamada traz ainda no seu anexo I, intitulado “Proposta Técnica de Demanda – PTD”, a definição da composição mínima das cestas e outros aspectos relacionados à qualidade das cestas:



[...] 3.1 - COMPOSIÇÃO DA CESTA

Classificação	Quantidade	Especificação	Observações
GRUPO 1	3	Batata doce Inhame Mandioca com casca	Mínimo 1 variedade
GRUPO 2	2	Abóbora seca ou madura	Mínimo 1 variedade
GRUPO 3	2	Chuchu Cenoura Beterraba	Mínimo 1 variedade
GRUPO 4	0,5	Tomate Extra Tomate Cereja	Mínimo 1 variedade
GRUPO 5	1	Repolho Verde Repolho Roxo	Mínimo 1 variedade
GRUPO 6	1	Abóbora Itália Abóbora Menina	Mínimo 1 variedade
GRUPO 7	1	Pimentão Verde Cebola	Mínimo 1 variedade
GRUPO 8	1	Limão Tahiti Abacate Goiaba Maracujá Tangerina	Mínimo 1 variedade
GRUPO 9	1,5	Banana Prata Manga Palmer Manga Tommy	Mínimo 1 variedade
Quantidade total (Kg)	13	Valor da cesta:	R\$ 31,65

[...]1. DADOS DA ENTREGA:

1.1. Frequências de entrega: segunda a sexta-feira conforme cronograma definido pela SUBSAN.

1.2. Local de entrega: Galpão de Distribuição da SUBSAN, localizado no SIA trecho 08, lotes 275/285, Brasília/DF

2. EXIGÊNCIAS:

2.1. Os itens que compõem a cesta de alimentos deverão estar agrupados e acondicionados em embalagem apropriada, própria para grandes pesos e sem apresentar sinais de violação.

2.2 Os gêneros alimentícios deverão obedecer aos parâmetros nacionais de classificação e certificação de qualidade dos produtos. [...]

2.6. A Contratada deverá efetuar a entrega das cestas no galpão de distribuição da SEDES localizado no endereço SIA Trecho 8 Lotes 275/285 – Brasília/DF ou em outro local previamente acordado entre as partes caso haja necessidade de alteração.



2.7. Os veículos utilizados para a entrega deverão ser adequados para transporte dos gêneros alimentícios e estarem em estrita observância às legislações sanitária e de segurança no trabalho. 2.8. Os gêneros alimentícios avariados no transporte ou no momento da descarga deverão ser substituídos pelo fornecedor em até 24 (vinte e quatro) horas, contadas a partir do recebimento da comunicação efetuada pela SEDES.

Nessa linha, os contratos estabelecidos com as cooperativas também possuem cláusulas que têm como objetivo garantir a qualidade das cestas verdes (minuta constante no Anexo III da Chamada Pública nº 003/2021):

[...] CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

10.4 A CONTRATADA será responsável por garantir a qualidade dos produtos até completar o total do pedido, se comprometendo a substituir ou repor imediatamente o produto que não atender a legislação em vigor, ou apresentar qualquer problema que o torne impróprio à utilização.

10.5 As despesas decorrentes de problemas relativos ao comprometimento da qualidade do produto, dentro do prazo de validade, ficarão por conta da contratada que deverá recolher e substituir os produtos, nos locais indicados pelo órgão demandante, no prazo máximo de 03 (três) dias úteis a contar do recebimento da notificação informando os problemas. [...]

Dando prosseguimento à análise, foi examinado o Contrato de Prestação de Serviços de transporte da Cestas (Contrato de Prestação de Serviços nº 031/2017 volume 5 - fl. 712 a 870 SEI nº 7083206 aditivado pelo 4º Termo Aditivo SEI nº 70163234), firmado entre a SEDES e a empresa RG BETA TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE CARGA LTDA. O referido termo têm seu texto original assinado com a data de 29 de Dezembro de 2017, com o seguinte objeto:

[...] Cláusula Terceira - Do Objeto

O Contrato tem por objeto a prestação de serviços de transporte e entrega de cestas com gêneros alimentícios em domicílios localizados nas zonas urbanas e rurais do Distrito Federal, com motorista sem dedicação exclusiva, para atendimento aos Programas Sociais [...]

Constata-se a ausência de obrigações relacionadas à qualidade da entrega das cestas. O serviço contratado foi planejado para entrega de cestas básicas não perecíveis, vez que, no momento da assinatura, o programa de distribuição de cestas verdes não estava vigente. Nos termos do 4º termo aditivo, o supracitado contrato teve sua vigência encerrada no dia 29/09/2022. Para substituí-lo, foram assinados dois novos contratos, nº 48001/2022, assinado em 11/01/2023 e nº 48002/2022, assinado em 28/12/2022, para transporte de cestas básicas e/ou verdes. Os novos contratos possuem métrica de pagamento por quilometragem percorrida e conforme resposta complementar apresentada pela SEDES após o envio do IAC (Doc. SEI nº 104341555), utilizam nova metodologia de entrega:

[...]

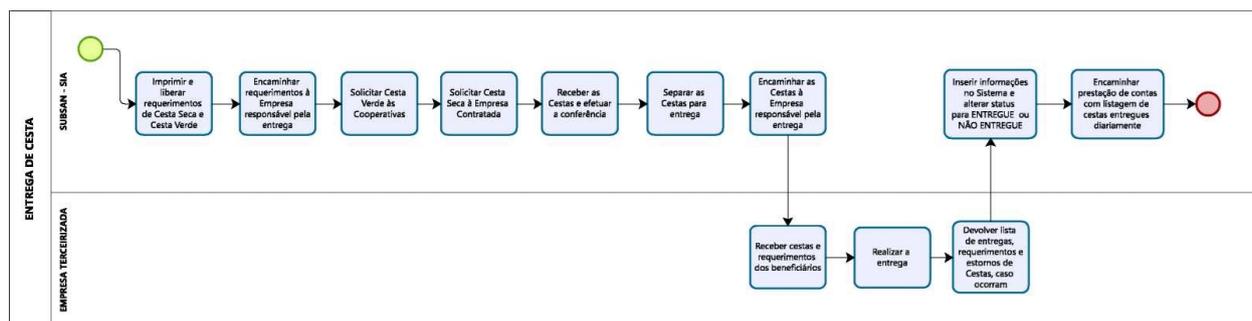
3.27. Outro avanço com o novo modelo de entrega de cestas de alimentos domiciliar, conta com a sistemática prévia de agendamento com o beneficiário, prezando pela garantia de entrega do auxílio alimentar, transparência e confiabilidade do serviço público.

Os produtos são transportados sob condições que assegurem sua integridade e qualidade, empregando-se infraestrutura de transporte adequada; (...)

Tendo em vista que os novos contratos só entraram em operação após a finalização do trabalho de campo desta auditoria, não foi possível avaliar o novo procedimento e seus possíveis impactos na qualidade das cestas recebidas pelos beneficiários.

Tendo concluída a busca por normativos que atuem como controles para garantir a qualidade das cestas verdes e seguindo com a análise da operação de distribuição de cestas, a SEDES, em resposta a Solicitação de Informação nº 23/2022 - CGDF/SUBCI/CODAG/DAPPG, compartilhou o seguinte fluxo:

Figura 2 - Fluxograma SEDES para entrega das cestas.



Fonte: Arquivo compartilhado via Google Drive pela SUBSAN.

Em visita ao Galpão de Distribuição da SUBSAN, localizado no SIA trecho 08, lotes 275/285, Brasília/DF, no dia 25/09/2022, na presença da Coordenadora de Segurança Alimentar e Nutricional, foi possível observar a operação na prática. As cestas verdes chegam das cooperativas em caminhões e, quase que imediatamente, são colocadas nos veículos da empresa de transporte para envio aos beneficiários. O único executor dos contratos das cestas verdes presente se dividia na verificação da chegada das cestas verdes, no respectivo carregamento para transporte, e ainda no carregamento das cestas de não perecíveis, visto que o transporte das cestas básicas em caráter emergencial é feito pelos mesmos veículos.

Figura 3 - Caminhão de transporte de uma das cooperativas



Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 25/08/2022

Figura 4 - Veículo de distribuição carregado com as cestas



Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 25/08/2022

Figura 5 - Transferência das cestas para o veículo de distribuição aos beneficiários



Registro fotográfico realizado pela equipe de auditoria em 25/08/2022

Diante do observado (grande quantidade de cestas, quantidade de executores *in loco*, necessidade de transporte rápido até o beneficiário, vez que não existe ambiente apropriado para armazenamento das cestas perecíveis no referido galpão), ficou evidenciada a dificuldade de execução de controles pela SEDES para avaliação de aspectos qualitativos, quais sejam, composição mínima e integridade dos alimentos das cestas verdes, antes do envio até o cidadão.



Deve-se reconhecer, entretanto, que qualquer análise de integridade dos alimentos seria revestida de elevada subjetividade, uma vez que não existem critérios objetivos que pudessem ser utilizados pelos executores nessa tarefa. Em relação à verificação da composição mínima das cestas, não foi observado procedimento de conferência, ainda que realizado por amostragem. Cumpre destacar que cada contrato de fornecimento das cestas das cooperativas possuem dois executores nomeados e que a presença de apenas um na operação ocorre por decisão da gestão, em decorrência da necessidade dos serviços destes na sede da Secretaria.

Diante das dificuldades enfrentadas para o controle de qualidade pelos executores, uma alternativa seria a implementação de alguma forma de avaliação pelos beneficiários, o que não ocorre atualmente.

Conclui-se portanto que, em que pese existam cláusulas contratuais estabelecendo que as cooperativas contratadas são responsáveis por garantir a qualidade dos produtos, a SEDES não dispõe de controles implementados para aferir o cumprimento dessa garantia e, por consequência, a qualidade das cestas verdes entregues aos beneficiários.

Causa(s)

Em 2022:

Ausência de controle que possibilite a avaliação, pelos beneficiários, da qualidade das cestas recebidas.

Consequência(s)

Risco de entrega de cestas verdes com alimentos impróprios para consumo aos beneficiários, sem que essa informação chegue ao conhecimento da SEDES, impossibilitando assim a cobrança, às cooperativas, para cumprimento das cláusulas de garantia da qualidade.

3.5. QUESTÃO 5 - A SEDES dispõe de controles para aferir a quantidade de refeições fornecidas pelas empresas que operam nos restaurantes comunitários?

Parcialmente. A SEDES possui controles para aferição das refeições ofertadas nos restaurantes comunitários, não obstante, esses mostram-se insuficientes para mitigar os riscos de fraude e erros no pagamento dos contratos de prestação de serviços de alimentação nos restaurantes. As principais fragilidades encontram-se na infraestrutura de controle de acesso aos restaurantes e no sistema informatizado utilizado para lançamento das refeições vendidas.

3.5.1. Fragilidades no controle das refeições ofertadas nos restaurantes comunitários.

No escopo do Objetivo O76 - DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL encontra-se o Programa dos Restaurantes Comunitários que, de acordo com a SEDES (Documento SEI nº 88058439), é definido como:

[...] Os restaurantes comunitários são equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional que tem por finalidade o preparo e comercialização de refeições saudáveis a preço acessível, que tem como objetivo contribuir com o acesso a alimentação adequada, respeitando as características culturais e hábitos alimentares da região, priorizando o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social.

4.14. Atualmente existem 14 Restaurantes Comunitários no DF: Brazlândia, Ceilândia, Estrutural, Gama, Itapoã, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Sol Nascente. Sendo que apenas as unidades de Brazlândia, Paranoá, Sol Nascente, Planaltina, Samambaia, Ceilândia, Sobradinho, São Sebastião e Estrutural servem café da manhã, além do almoço. Todos eles estão sob gestão desta Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

4.15. Os Restaurantes Comunitários do Distrito Federal servem refeições de segunda a sábado, tendo o almoço o valor de R\$ 1,00 para o público em geral e gratuidade para a população em situação de rua referenciada pelas unidades da Assistência Social; o café da manhã com o preço único de R\$ 0,50; e será também de R\$ 0,50 o valor do jantar quando for iniciado. Os valores foram fixados pelo Decreto n. 37.708, de 14 de outubro de 2016, alterado pelo Decreto n. 40.234, de 05 de novembro de 2019 [...]

A SEDES operacionaliza o programa com auxílio de empresas terceirizadas que fornecem os serviços de alimentação e nutrição para gestão dos Restaurantes Comunitários.

Tabela 22 - Empresas gestoras dos restaurantes comunitários e respectivos processos.

Restaurante Comunitário	Empresa Contratada	Processo Técnico	nº do Contrato	Valor Almoço (R\$)*	Valor Café da manhã (R\$)*
Brazlândia	VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	431.00013339/2019-79 (A) 431.00001734/2020-42 (C)	040044/2019 (A) 040587/2020 (C)	8,86	0,76
Ceilândia Centro	CIGA COZINHA INDUSTRIAL E GESTÃO ALIMENTAR LTDA	431.00017847/2021-41	044640/2021	6,80	1,10
Estrutural	CIGA COZINHA INDUSTRIAL E GESTÃO ALIMENTAR LTDA	431.00018203/2021-70	044646/2021	7,14	1,10



Restaurante Comunitário	Empresa Contratada	Processo Técnico	nº do Contrato	Valor Almoço (R\$)*	Valor Café da manhã (R\$)*
Gama	CIGA COZINHA INDUSTRIAL E GESTÃO ALIMENTAR LTDA	431.00009231/2019-81	039570??/2019	7,60	-
Itapoã	VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	431.00007147/2019-23	039205/2019	8,73	-
Paranoá	VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	431.00013340/2019-01 (A) 431.00001744/2020-88 (C)	040043/2019 (A) 040549/2020 (A)	8,79	0,54
Planaltina	COMERCIAL RUHAMA EIRELI	431.00007812/2022-84	045966/2022	6,24	0,98
Recando da Emas	TOP QUALITY ALIMENTAÇÃO EIRELI	431.00010396/2019-04	039396/2019	8,29	-
Riacho Fundo	CIGA COZINHA INDUSTRIAL E GESTÃO ALIMENTAR LTDA	431.00016237/2019-13	040383?/2019	8,17	-
Samambaia	KADU COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA	431.00007821/2021-94	044298/2021	7,24	1,12
Santa Maria	CIGA COZINHA INDUSTRIAL E GESTÃO ALIMENTAR LTDA	431.00009237/2019-59	039702/2019	7,32	-
São Sebastião	VOGUE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO LTDA	431.00017960/2021-26	044637/2021	7,15	0,88
Sobradinho	TRIUNFO REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA	431.00007826/2022-06	045398/2021	6,40	1,10
Sol Nascente	CIGA COZINHA INDUSTRIAL E GESTÃO ALIMENTAR LTDA	431.00017854/2021-42	044628/2021	7,06	1,05

Fonte: elaboração própria a partir da planilha compartilhada via Google Drive pela SUBSAN e dos processos técnicos. *valores por refeição vigentes em 27/12/2022

Obs: (A) Almoço (C) Café da manhã

Os referidos contratos são remunerados com base no número de refeições ofertadas. No exercício de 2022, até o mês de setembro, haviam sido ofertadas 7.531.288 refeições (informação disponibilizada pela SEDES em resposta à Solicitação de Informação Nº 23/2022 - CGDF/SUBCI/CODAG/DAPPG). De acordo com as informações constantes nos



aditivos e apostilamentos assinados até 27/12/2022, os valores contratuais apenas para almoço somam R\$ 70,7 milhões, referentes a 9.479.340 refeições. Considerando os valores por refeição de cada contrato, apresentados na tabela anterior, e que para cada refeição haverá o pagamento de R\$ 1,00, a execução integral dos contratos resultaria em um subsídio (pagamento do GDF às empresas) de R\$ 61,2 milhões. A diferença entre o valor cobrado ao usuário por refeição e o valor pago à empresa representa uma oportunidade de fraude mediante o registro de refeições não efetivamente consumidas por usuários. Apenas 1% de fraude no quantitativo de refeições (1 fraude a cada 100 usuários reais) resultaria em um prejuízo de R\$ 612.713, o que ressalta a importância de controles eficazes para garantir que o quantitativo de refeições cobradas pelas empresas represente fielmente o quantitativo consumido pelo público dos restaurantes comunitários.

Os termos de referência (Anexo I - Edital de SRP N° 07/2021 - Documento SEI n° 66841842) constantes nos instrumentos que originaram as contratações estabelecem:

[...] 20. DO CONTROLE FINANCEIRO

20.1. Caberá à CONTRATANTE implantar software para controle eletrônico do fornecimento de refeições, cabendo à CONTRATADA a instalação dos equipamentos necessários ao funcionamento do sistema, tais como: catracas, leitores óticos, instalações elétricas, cabos, entre outros, bem como efetuar a manutenção dos mesmos. Ficando condicionado o funcionamento do Restaurante Comunitário à devida instalação do sistema e a plena execução do controle.

20.1.1. O usuário deverá adquirir o tíquete no caixa da CONTRATADA e dirigir-se à entrada da Unidade de Alimentação onde o tíquete adquirido será lido pelo sistema eletrônico de controle de refeições, autorizando sua entrada para o consumo da refeição.

[...] 20.3.1. A CONTRATADA deverá manter durante toda a execução do contrato o sistema eletrônico de controle de refeições (catracas, leitores óticos, instalações elétricas, cabos, entre outros) na entrada dos Restaurantes Comunitários.

20.3.2. Caberá a CONTRATADA a instalação de catracas roleta com contador de giro ou para bloqueios de entrada e saída individual para controle de grande fluxo e contagem de passagens na entrada do refeitório. A entrada do usuário no refeitório será liberada somente após o devido registro do tíquete adquirido no dia pelo sistema de controle de refeições.

[...] 20.6. A CONTRATANTE poderá propor a qualquer tempo alteração no sistema de controle eletrônico de refeições para adequá-lo às necessidades do controle financeiro do Restaurante Comunitário. [...]

Tendo as cláusulas supracitadas como critérios iniciais e objetivando avaliar a gestão e a operação dos restaurantes comunitários, mais especificamente, o controle das refeições ofertadas, foram realizadas visitas *in loco* nas unidades da Ceilândia, Estrutural e Riacho Fundo II. Observou-se o seguinte fluxo para disponibilização das refeições:

- 1) Os servidores da SEDES entregam cartões de refeição para venda pelos funcionários da empresa contratadas (todos os cartões possuem códigos de barras e estão previamente cadastrados e habilitados no Sistema Integrado de Desenvolvimento - SIDS);
- 2) Os cidadãos adquirem os cartões na modalidade/quantidade desejada (refeição, marmitta-marmitta, sempre limitado a duas unidades) na bilheteria/caixa instalado no restaurante;
- 3) O usuário dirige-se até a entrada do restaurante onde o funcionário da empresa realiza o controle de acesso;
- 4) O usuário entrega o cartão de refeição ao funcionário da empresa que realiza a validação do cartão em equipamento com leitor óptico instalado na entrada;
- 5) O equipamento efetua o registro da refeição no SIDS e o funcionário libera a entrada do cidadão e devolve o cartão para o usuário pegar sua refeição;
- 6) O cidadão dirige-se às ilhas de alimentos onde entrega o cartão para as funcionárias da empresa responsáveis por servir as refeições;
- 7) As funcionárias depositam os cartões em caixas para posterior recolhimento por parte dos servidores das SEDES;
- 8) Os servidores da SEDES ao final do serviço (café ou almoço) confrontam o relatório de refeições ofertadas gerado pelo sistema com a quantidade de cartões depositados nas caixas de vendidos e eventualmente, os cartões não vendidos retornados da bilheteria.

Figura 6 - Cartões de refeição comercializados nas bilheterias dos restaurantes (a) e caixa de armazenamento dos cartões utilizados (b)

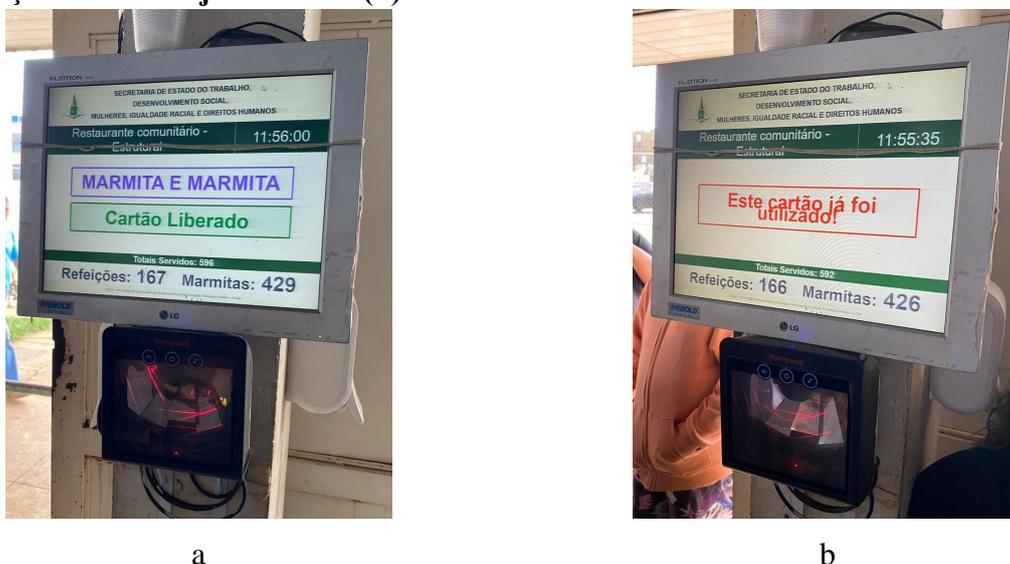


a



b

Figura 7 - Leitor óptico de controle após a validação do cartão vendido (a) e após tentativa de utilização de cartão já utilizado (b).



a

b

Para além da visita aos restaurantes, foi enviada a Solicitação de Informação nº 23 /2022-CGDF/SUBCI/CODAG/DAPPG, com intuito de, dentre outras informações, solicitar maiores esclarecimentos sobre a aferição diária do quantitativo de refeições disponibilizadas:

Diariamente, após o término do serviço e leitura dos cartões vendidos, o servidor gera o relatório no Sistema Integrado de Desenvolvimento Social - SIDS, que contém as informações como tipo de cartão utilizado (refeição, marmita, refeição+marmita, marmita+marmita) e número de refeições servidas no total. O relatório (em anexo) é impresso e assinado pelo gestor da unidade e representante da empresa, sendo arquivado para controle interno. Para controle da Diretoria de Acompanhamento de Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional - DAESAN, os valores diários são enviados através de grupo de Whatsapp e compilados em planilha no Excel (em anexo). Ao final do mês, o relatório mensal (em anexo) de refeições vendidas é anexado ao processo de pagamento com os demais documentos necessários para o prosseguimento da liquidação da fatura. Um desses documentos é o Roteiro (Check-list do executor do contrato) elaborado pela Diretoria Técnica de Segurança Alimentar e Nutricional - DIRET e o executor do contrato (em anexo).

A operação nos restaurantes prevê ainda a possibilidade das pessoas em situação de rua - PSR receberem refeições gratuitas nos restaurantes comunitários. Em questionário aplicado junto aos servidores da SEDES responsáveis, ficou evidenciado algumas características sobre essa modalidade:

- 1) Os servidores fazem o levantamento prévio das PSR que frequentam o respectivo restaurante;



- 2) Os servidores da SEDES confeccionam uma lista com dados pessoais dos cidadãos locais em situação de rua e a entregam para os responsáveis pela bilheteria do restaurante;
- 3) O usuário em situação de rua ao comparecer ao caixa apresenta documento de identificação para verificação da lista;
- 4) Há possibilidade de, mesmo que o usuário não conste na lista prévia, seja feita uma consulta na base de dados do CRAS (sistema SIDS na funcionalidade relacionada à assistência social) e a gratuidade seja concedida;
- 5) Para fins de controle é entregue um cartão aleatório a ser apresentado na rampa de distribuição das refeições;
- 6) O cidadão apresenta este cartão e acessa o restaurante.

Sobre este tema a SEDES informou:

[...] Como medida emergencial para enfrentamento da pandemia de Covid-19, desde março de 2020, os indivíduos em situação de rua cadastrados pela equipe de Abordagem Social da SEDES, têm direito a adquirir suas refeições (almoço) sem custo nos Restaurantes Comunitários, esse direito foi normatizado pelo Decreto nº 40.854, que entrou em vigor em 5 de junho de 2020. Para controle desse público, é enviada mensalmente aos Restaurantes Comunitários uma relação com os nomes dos usuários em situação de rua que são cadastrados pela equipe de abordagem (em anexo). Assim, cada unidade faz a conferência da lista através do documento de identificação apresentado pelo usuário e, por conseguinte, a liberação das refeições. O número de refeições destinadas a esse público é informado diariamente no grupo de Whatsapp. Ao final do mês, o relatório mensal é anexado ao processo de pagamento.[...]

Os fatos narrados acima evidenciam a utilização de sistema informatizado (SIDS) para auxiliar na aferição das refeições ofertadas nos restaurantes, entretanto, algumas fragilidades do sistema foram apontadas pelos executores (questionário aplicado via *google forms*): lentidão do SIDS, ausência de relatórios de pagamentos para períodos específicos (hoje o sistema gera apenas relatórios mensais) e a ausência de campo para inclusão, no sistema, das refeições ofertadas a PSR .

Restou evidenciado que a operação dos restaurantes possui controles para aferição das refeições ofertadas, porém diversas fragilidades foram observadas.

Os restaurantes não possuem catracas eletrônicas ou similares, as quais permitiriam a entrada nos restaurantes vinculada exclusivamente à leitura ou depósito do cartão comprado, as catracas instaladas nas unidades (não eletrônicas) apenas retêm os cidadãos até que o funcionário da empresa, que atua sem supervisão permanente de servidores da SEDES, realize a leitura do cartão no leitor e libere o acesso. O leitor ótico na entrada, mostra-se, na prática, com a função apenas de realizar o lançamento das refeições para fins de



pagamento. Em que pese o registro ser realizado via leitor diretamente no sistema e vinculado ao número do cartão, **como não há qualquer identificação relacionada ao comprador**, não existe impedimento para leitura de cartões não efetivamente adquiridos por usuários reais dos restaurantes.

Resta ainda a situação da gratuidade oferecida aos cidadãos em situação de rua, cujo o registro é feito fora do sistema, em planilhas Excel pelos executores, tendo como controle apenas a contagem de cartões improvisados entregues às PSR na bilheteria e depositados no repositório de cartões vendidos no momento da oferta da refeição, expondo o relatório para fins de pagamento a inconsistências de contagem e à possibilidade de registro de acessos que não resultaram em consumo efetivo de refeição por PSR.

Depreende-se das constatações que a SEDES dispõe de mecanismos para aferir o quantitativo de refeições ofertadas nos restaurantes comunitários, entretanto, tanto o sistema informatizado utilizado quanto a infraestrutura envolvida na operação apresentam vulnerabilidades que elevam o risco de erros e fraudes no pagamento dos contratos de prestação de serviços de alimentação dos restaurantes.

Deve-se ressaltar que quanto maior for o subsídio por refeição, maior será o incentivo à fraude e, portanto, melhor deverão ser os controles de acesso à disposição da SEDES.

Causa(s)

Em 2022:

- 1) Impossibilidade de identificar o comprador das refeições;
- 2) Ausência de integração entre o sistema de controle (SIDS), a catraca de acesso aos restaurantes e o sistema de venda de cartões;
- 3) Sistema SIDS não contempla o registro da oferta das gratuidades às pessoas em situação de rua - PSR.

Consequência(s)

Risco de lançamento no sistema de refeições não efetivamente vendidas aos usuários, resultando em superfaturamento por cobrança indevida do subsídio.

3.6. QUESTÃO 6 - A SEDES realiza o monitoramento sistemático e a avaliação dos resultados dos programas de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional?



Parcialmente. A SEDES promove iniciativas relacionadas ao monitoramento de suas ações para incremento da segurança alimentar dos cidadãos do Distrito Federal, entretanto, carece de ampliação dos fluxos e processos de monitoramento para fins de acompanhamento dos beneficiários e a evolução dos programas. No tocante à avaliação, evidenciou-se a ausência de ações, fluxos ou sistemas estabelecidos, impedindo a Secretaria de tomar decisões sobre as políticas relacionadas ao Objetivo O76 baseando-se em evidências.

3.6.1. Fragilidades no monitoramento e avaliação dos programas de segurança alimentar.

Os processos de monitoramento e avaliação podem ser considerados como um conjunto de atividades – articuladas, sistemáticas e formalizadas - de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, de seus programas, produtos e serviços, por meio das organizações, agentes e públicos-alvo envolvidos, com a finalidade de subsidiar a tomada decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública. Trata-se, pois, de um conjunto de atividades inerentes ao ciclo de gerenciamento da produção das políticas públicas, voltadas à sistematização da informação acerca dos aspectos considerados críticos para sucesso dos programas.

Adentrando nos propósitos do monitoramento e da avaliação das políticas públicas temos sobre o monitoramento: *"monitoramento tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento"* (Jannuzzi, 2009). Com relação à avaliação, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE define seu propósito: *"o propósito da avaliação das políticas públicas é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento"*.

Com intuito de avaliar os sistemas de monitoramento e avaliação no escopo do Objetivo 076 - Direito à Alimentação Adequada e Saudável, foram observados os programas implantados pela SEDES, quais sejam: programa Prato Cheio, Restaurantes Comunitários, Cestas Emergenciais e Cestas Verdes. Nesse sentido, a SEDES foi questionada pela Solicitação de Informação Nº 23/2022 - CGDF/SUBCI/CODAG/DAPPG sobre o monitoramento e a avaliação dos seus programas de segurança alimentar.

Em resposta foram compartilhados via *Google Drive* evidências relacionadas ao monitoramento e avaliação de cada programa. Com relação ao programa Prato Cheio, destacamos a planilha de acompanhamento intitulada *"Planilhas Contábeis - Prato Cheio -*



Contrato nº 46513.22". Constam nesta o monitoramento dos aspectos quantitativos do programa: número de participantes em cada mês do exercício, quantitativo por grupo prioritário do programa (Família Monoparental, Crianças, Idosos, Deficientes e População em situação de rua), quantitativo por gênero, acompanhamento do quantitativo de reincidentes etc. Outro ponto de destaque relacionado ao monitoramento do programa Prato Cheio é a regulamentação da Fiscalização do Programa através da Portaria nº 57, de 27 de Outubro de 2022, que estabelece:

[...]Art. 1º Ficam estabelecidos, na forma desta Portaria, os procedimentos, os prazos e as repercussões da gestão de benefícios, do acompanhamento e da fiscalização das famílias beneficiárias do Cartão Prato Cheio que possuam condições socioeconômicas incompatíveis com os critérios para ingresso e permanência no Programa Prato Cheio, constantes do Art.2º, § 1º do Decreto nº 42.873, de 29 de dezembro de 2021.[...]

Ainda sobre o programa Prato Cheio, a SEDES forneceu acesso aos modelos de checklists de monitoramento do programa. Em suma, todos apresentam como foco estabelecer rotinas mensais para monitoramento de possíveis fraudes ou erros na concessão dos benefícios. Por fim, destaca-se a iniciativa de envio de SMS, quinzenalmente, com intuito de acompanhar os beneficiários e levar educação alimentar e nutricional aos mesmos (informação contida no relatório compartilhado via *Google Drive* intitulado "*Caderno de EAN 2022-2023*"). Temas como safra do mês, rotulagem, higienização e organização alimentar seriam abordados nas mensagens. Não foi evidenciado o envio das respectivas mensagens.

[...] Data: Julho/2022

Temas: Apresentação, safra do mês e rotulagem.

Mensagem 1: Vai fazer as compras com o cartão Prato Cheio? Fique atento aos alimentos da safra de cada mês, são mais baratos e costumam ser mais saborosos!

Mensagem 2: Kiwi, laranja-lima, mexerica, espinafre, mandioca, pepino, palmito e mandioquinha são os alimentos da safra do mês de julho!

Mensagem 3: Será que o produto “sem açúcar” é sem açúcar mesmo? Veja os outros nomes usados pela indústria: maltodextrina, sacarose, xarope. Fique atento à lista de ingredientes! [...]

[...] Data: Agosto/2022

Temas: apresentação, safra do mês e organização.

Mensagem 2: maçã, caju, pera, mexerica, morango, laranja, cenoura, mandioca, pimentão e couve são os alimentos da safra do mês. Aproveite!

Mensagem 3: Chegou o dia de fazer as compras? Faça uma lista do que precisa ser comprado. Procure comprar frutas e verduras da época p/ economizar e variar a alimentação!

Os programas Restaurantes Comunitários, Cestas Verdes e Cestas Emergenciais não tiveram evidências de monitoramento e avaliação enviadas em resposta à Solicitação de Informação supracitada. Adentrando nos documentos relacionados aos referidos programas, foram identificadas apenas planilhas de controle quantitativo tanto do número de refeições ofertadas quanto cestas entregues, e relatórios dos executores limitado a esses quantitativos e



ocorrências de natureza operacional. Especificamente com relação aos Restaurantes Comunitários, foi identificada a iniciativa de disponibilização de formulários aos usuários para que eles avaliassem a qualidade e quantidade das preparações além da satisfação quanto às instalações e atendimento no Restaurante. As respostas são consolidadas e analisadas pelos executores em relatórios individualizados por restaurante (Exemplo de Relatório - Documento SEI nº 99017106).

Tabela 23 - Amostra de processos analisados referentes ao acompanhamento da operação dos Restaurantes Comunitários.

Restaurante	Nº processo SEI - Visita Técnica	Nº processo SEI - Relatório Mensal de atividades
Estrutural	00431-00003708/2022-11	00431-00003716/2022-67
São Sebastião	00431-00002950/2022-77	00431-00004685/2022-61
Ceilândia	00431-00012294/2022-11	00431-00005667/2022-05
Sol Nascente	00431-00004175/2022-94	00431-00005639/2022-80
Recanto das Emas	00431-00002343/2022-15	00431-00005653/2022-83
Brazlândia	00431-00024195/2022-81	00431-00005108/2022-97 00431-00014321/2019-94
Gama	00431-00002053/2022-63	00431-00005863/2022-71
Santa Maria	00431-00003920/2022-88 00431-00021930/2021-14	00431-00005473/2022-00 00431-00008109/2022-93
Paranoá	00431-00022513/2021-99	00431-00006091/2022-95
Sobradinho II	00431-00011076/2022-69	00431-00005199/2022-61
Itapoã	00431-00009968/2022-08	00431-00004659/2022-33 00431-00008229/2022-91
Planaltina	00431-00021541/2021-99	00431-00008660/2022-37
Riacho Fundo II	00431-00021607/2021-41	00431-00005615/2022-21
Samambaia		00431-00005488/2022-60

Fonte: SUBSAN adaptada.

Tabela 24 - Amostra de processos analisados referentes às Cestas Verdes e Emergenciais.

CESTAS VERDES	
Cooperativa	Proc. Técnico
Cootaquara	00431-00017585/2021-14
Coopercarajás	00431-00017586/2021-69
Aspag	00431-00017588/2021-58
Coopermista	00431-00017590/2021-27
Associação Mista	00431-00017591/2021-71
Aprofal	00431-00017593/2021-61



CONTRATO DE TRANSPORTE DE CESTAS	
RG Beta	380.001.503/2015

Fonte: SUBSAN adaptada.

Em decorrência da reduzida quantidade de evidências coletadas relacionadas ao monitoramento e avaliação dos programas relacionados ao Objetivo O76, a SEDES foi questionada novamente por meio da Solicitação de Informação Nº 28/2022 - CGDF/SUBCI /CODAG/DAPPG. Em resposta, a Secretaria informou o que segue, Despacho - SEDES/SEEDS /SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 102391426):

[...] 2. Com relação aos restaurantes comunitários:

2.1. A SEDES realiza o monitoramento dos usuários que frequentam os restaurantes comunitários? Em caso afirmativo, informar de que forma esta informação é utilizada para fins de planejamento e avaliação do programa.

No momento não. Contudo está previsto na PLOA 2023 elaboração de parceria com Universidades e outros órgãos governamentais para desenvolvimento de pesquisa para avaliação do Programa Restaurantes Comunitários. [...]

3. Com relação ao monitoramento e à avaliação do programa prato cheio:

3.1. Informar sobre iniciativas de monitoramento e avaliação, caso existam.

3.1.1 A SEDES monitora as famílias que após o período de concessão do benefício solicitam novamente a entrada no programa? Em caso afirmativo, enviar dados e/ou planilhas exemplificativos e informar como estes dados impactam no planejamento e/ou na avaliação do programa.

Não.

3.1.2 A SEDES possui fluxo estabelecido/parceria/acordo de cooperação junto a outras Secretarias/Entidades distritais para compartilhamento de informações sobre os beneficiários e, eventualmente, acesso destes a outras políticas públicas que possam auxiliar na situação de insegurança alimentar?

Não. [...]

Diante dos fatos apresentados, foi possível identificar iniciativas relacionadas ao monitoramento dos programas, entretanto, estas concentram-se apenas em ações para operacionalizar as políticas e, salvo as ações de envio de SMS para promoção de Educação Alimentar e Nutricional e a pesquisa de satisfação dos usuários dos restaurantes comunitários, não foram encontradas evidências de que o monitoramento realizado tenha contribuído para a avaliação do impacto dos programas na realidade dos beneficiários ou, ainda, que tenha sido utilizado como ferramenta de planejamento das políticas.

Conclui-se, portanto, que os programas relacionados ao Objetivo O76 - Direito à Alimentação Adequada e Saudável, operacionalizado pela SEDES, apresentam fragilidades no processo de monitoramento e avaliação.

Causa(s)

Em 2020, 2021 e 2022:

- 1) Ausência de fluxos de monitoramento estabelecidos;
- 2) Foco da execução das políticas nos resultados imediatos e, essencialmente, quantitativos;
- 3) Ausência de fluxos de avaliação estabelecidos;
- 4) Ausência de iniciativas para compartilhamento de dados de outras Secretarias de Estado, que poderiam fornecer informações aplicáveis à avaliação da efetividade dos programas de segurança alimentar.

Consequência(s)

- 1) Impossibilidade de aferir o impacto das políticas públicas implementadas para o alcance do Objetivo do PPA;
- 2) Risco de direcionamento de recursos públicos para políticas com baixa ou nenhuma efetividade para o alcance do Objetivo do PPA.

3.7. QUESTÃO 7 - O indicador IN 9 - "Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN" é apropriado para aferir a efetividade do Objetivo O76 - Direito à alimentação adequada e saudável?

Não. Apesar de o indicador apresentar uma relação direta com as metas e o Objetivo O76, os resultados deste indicador não são apurados e divulgados desde 2016, ou seja, três anos antes da elaboração do atual PPA 2020/2023. Dessa forma, o indicador IN 9 não permite a aferição da efetividade do Objetivo no período auditado.

3.7.1. Indicador selecionado para o Objetivo não possui resultados apurados e divulgados desde 2016.

As principais características do indicador IN 9 são apresentadas na tabela a seguir, conforme descrito no sistema PPA Web.

Tabela 25 - Principais características do Indicador IN 9

Indicador:	IN 9 - Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN
Unidade Adm. Responsável:	Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional – SUBSAN
	O indicador é medido por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e



Descrição:	Nutricional. Essa escala de identificação da insegurança alimentar por meio de diferentes graus de acessos aos alimentos, satisfação das necessidades alimentares e as gravidades de restrições alimentares, insegurança alimentar de diferentes níveis.
Metodologia:	A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA é uma versão adaptada e validada pelo IBGE daquela elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA), baseia-se em um gradiente de pontuação final do resultante do somatório das respostas afirmativas a 14 questões, esta pontuação se enquadra nos pontos de corte de segurança alimentar em 4 níveis: segurança alimentar, insegurança leve, moderada ou grave.
Limitações:	O indicador não é medido anualmente, e não analisa a segurança alimentar por Região Administrativa.
Fonte da Informação:	PNAD IBGE
Unidade de Medida:	Índice
Índice de Referência:	9,80
Apuração:	12/2014
Periodicidade:	Bianual
Tendência do Indicador:	Menor, Melhor
Índices Desejados	
2020	Não se aplica
2021	$\leq 7,20$
2022	Não se aplica
2023	$\leq 5,50$

Fonte: Sistema PPA Web, acessado em 11/10/2022.

Entendimento do indicador

Segundo informado no sistema PPA Web, o indicador IN 9 - Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN, escolhido pela SEDES para avaliar o desempenho do Objetivo O76, tem como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Ainda segundo informações do PPA Web, este índice tem periodicidade bianual, isto é, seu resultado é divulgado a cada dois anos; e o índice de referência utilizado pela Secretaria, de 9,80, foi apurado em dezembro de 2014.

Observa-se que o PPA 2020/2023 foi elaborado em junho de 2019. Dessa forma, considerando que o resultado do índice é divulgado a cada dois anos, teoricamente, em 2019 já estariam disponíveis os resultados apurados em 2016 e 2018, sendo que este último, mais atualizado, poderia ter sido utilizado como referência para o indicador IN 9. Entretanto, a PNAD



foi encerrada em 2016, quando divulgou informações referentes a 2015. Dessa forma, a última informação disponível sobre o índice, e que foi utilizada pela SEDES, é referente a 2014. Ou seja, em 2019, quando o índice foi escolhido como indicador para o Objetivo O76, já se sabia que não havia resultados posteriores para este índice desde 2016, conforme será visto a seguir.

Resultado do indicador

No Relatório de Gestão da SEDES referente ao exercício de 2020, não há menção sobre o indicador IN 9 - Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN e o seu respectivo resultado para o exercício. Já no Relatório de Gestão da SEDES do exercício de 2021, são apresentadas justificativas para a ausência de informação nos dois anos, em 2020 e 2021, conforme citação abaixo:

2020 - Indicador Bianual

2021 - A pesquisa utilizada para informação dos dados (PNAD) foi descontinuada em 2016. Além disso, essa pesquisa não apresentava indicadores por região administrativa, dificultando parâmetros de comparação com dados atuais. Sendo assim, será solicitado de ajuste no PPA para que sejam utilizados dados de pesquisas contínuas atuais e que permitam a avaliação dos índices da população do Distrito Federal. Como dados de 2021, foi encaminhada a Pesquisa do Observatório de Políticas Públicas do DF, feita em 2021, que relatou que 49,9% dos moradores do DF estavam em Insegurança Alimentar e Nutricional, sendo que 30,4% estavam em Insegurança Alimentar leve, 9,20% em Insegurança Alimentar Moderada e 10,3% em Insegurança Alimentar Grave). Fonte: Observatório de Políticas Públicas do Distrito Federal (Observa DF). Desigualdade de Fome–Insegurança Alimentar e Políticas Sociais no DF. Disponível em: https://observadf.org.br/wp-content/uploads/2021/12/APRESENTACAO_ObservaDF2-2.pdf. Acesso em 17/01/22.

Verifica-se, portanto, que para 2020 a SEDES justificou a ausência de resultado do indicador por este ter apuração bianual e que, para 2021, a Secretaria reconheceu a descontinuidade da pesquisa em 2016, com a conseqüente falta de informação sobre o indicador escolhido desde então. Independentemente das limitações do indicador pontuadas na justificativa, a ausência de resultados por região administrativa não é o principal problema do indicador escolhido, pois a dificuldade de comparação com dados atuais deve-se ao fato do último resultado ter sido divulgado há oito anos.

Questionada sobre a utilização de outros indicadores, não presentes no PPA, que permitam avaliar o desenvolvimento de suas ações e os resultados alcançados do Objetivo O76, a SEDES informou que “*Sim. A Sedes utiliza outros indicadores como: os resultados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - CODEPLAN 2021 e Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018*” (Documento SEI nº 93005879).



Com relação à Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios da Codeplan - que com a Lei nº 7.154, de 07/06/2022, passou a ser Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal - IPEDF Codeplan - segundo informações do *site* do órgão, a pesquisa mencionada foi publicada em julho de 2022, ou seja, pesquisa recente, não apresentando histórico que permita acompanhar a evolução do indicador a ser utilizado pela SEDES desde 2020, mas podendo servir de base de referência a partir deste ano.

Já a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, apresentou como último resultado este de 2018, divulgado em 2020, e sem perspectivas para a divulgação de novos resultados no curto prazo. Segundo descrito na pesquisa (disponível no *site* <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf> , consultado em 11/10/2022):

Nesta publicação são apresentados os resultados referentes às quantidades da aquisição de alimentos para consumo no domicílio, per capita no ano, de alimentos e bebidas da população residente no Brasil e Grandes Regiões, por classes de rendimento, quintos de rendimento e situação do domicílio, e a comparação com as pesquisas anteriores de 2002-2003 e 2008-2009.

Ou seja, a pesquisa anterior à pesquisa de 2017-2018 é do período de 2008-2009; o que também não permite o acompanhamento de uma série histórica de um indicador para o PPA. O próprio IBGE em seu *site* (<https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1145-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html>) informa que a Pesquisa de Orçamentos Familiares apresenta periodicidade eventual e uma das lacunas identificadas pela instituição é a lacuna temporal, visto que a “*periodicidade mais curta para informações sobre consumo é desejável para as seguintes aplicações: índices de preços, contas nacionais e estudos sobre condições de vida e pobreza*”.

Revisão do indicador

Segundo informações do sistema PPA Web, em 15/08/2022, a SEDES solicitou a revisão do indicador IN 9, com a justificativa de que

O Indicador inicialmente proposto - IN9 - DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR - 9,8%, foi utilizado pela Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD). Mas esta pesquisa foi descontinuada no ano de 2016, sendo substituída pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), com a sua última edição no ano de 2018.

De acordo com o Despacho SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 92055110), que trata da revisão das metas e indicador do PPA da SEDES, o novo indicador IN 9

terá como fonte a Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada pela Diretoria de Pesquisas da Coordenação de Trabalho e Rendimento do IBGE, e apresentaria as características detalhadas na tabela a seguir.

Tabela 26 - Indicador IN 9 revisado Processo SEI - Objetivo O76 - PPA 2020/2023

Indicador		u.m.	IR	DR	Periodicidade	Índice Desejado*			
Código	Descrição					2020	2021	2022	2023
IN 9	Domicílios em situação de Insegurança Alimentar Grave - IA	Índice	5,0	2017-2018	Não tem periodicidade fixada	N/A	N/A	4,5	4,0

Fonte: Despacho SEDES/SEEDS/SUBSAN/CSAN (Documento SEI nº 92055110).

Obs.: u.m. = Unidade de medida; IR = Índice de referência; DR = Data de referência; N.A. = Não se aplica

*Tendência: Menor, melhor.

Constata-se que novamente o indicador escolhido pela Secretaria apresenta uma data de referência do último índice medido com alta defasagem de informação, no caso, de quatro anos e, conforme visto anteriormente sobre a POF 2017-2018 e reconhecido pela SEDES na revisão do indicador, a pesquisa realizada para mensurar o indicador não tem periodicidade fixa para ser divulgada. Ou seja, corre-se o risco de ausência de resultados para o indicador do Objetivo O76 para os próximos dois anos.

O Decreto nº 43.915/2022, que dispõe sobre a revisão do PPA 2020/2023, foi publicado no DODF nº 209, páginas 1 - 6, em 08/11/2022, com a alteração do texto do indicador divergente do proposto no documento SEI supracitado, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 27 - Indicador IN 9 revisado DODF - Objetivo O76 - PPA 2020/2023

Indicador		u.m.	IR	DR	Periodicidade	Índice Desejado*			
Código	Descrição					2020	2021	2022	2023
IN 9	Domicílios em situação de Insegurança Alimentar Grave - IA	Índice	5,0	12/2017	Bianual	N/A	<= 7,20	N/A	<= 4,0

Fonte: Decreto nº 43.915/2022, publicado no DODF nº 209, páginas 1 - 6, em 08/11/2022.

Obs.: u.m. = Unidade de medida; IR = Índice de referência; DR = Data de referência; N.A. = Não se aplica

*Tendência: Menor, melhor.

Conforme observado na tabela, a periodicidade do indicador foi descrita incorretamente como sendo “bianual”; o índice desejado definido para o exercício de 2021, de <= 7,2, é o que foi originalmente definido para o indicador anterior e que não se aplica ao novo indicador; e o índice desejado para 2022 está como “não se aplica”, apesar de constar como



sendo 4,5 no processo de revisão. Independentemente destas divergências, o risco mencionado anteriormente, com relação à ausência de resultados para este indicador para os próximos dois anos, se mantém devido à falta de periodicidade fixa de divulgação da pesquisa utilizada como fonte de referência.

Análise

Conforme visto, o indicador escolhido pela SEDES para avaliar o desempenho do Objetivo O76, teve sua fonte de informação descontinuada em 2016, ou seja, três anos antes da elaboração do PPA 2020/2023. Além disso, há uma alta probabilidade de que o novo indicador escolhido na revisão do PPA, realizada em agosto de 2022, também não forneça os resultados necessários para os próximos dois anos, considerando que seu último resultado, referente ao período de 2017-2018, foi publicado em 2020, e que o resultado anterior é de 2009, isto é, oito anos antes; e não há periodicidade fixa e determinada para a realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares.

Neste contexto, é válido lembrar a função e o motivo de se definir indicador(es) de desempenho para o(s) Objetivo(s) do PPA. No *site* da Secretaria de Estado de Economia – SEEC está disponível o documento “Orientações para o Plano Plurianual 2020-2023” (<http://www.economia.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>, acessado em 11/10/2022), que descreve:

O indicador é um dado estatístico a partir do qual é possível avaliar uma situação, contudo, diferentemente do indicador de impacto, este atributo possui característica gerenciável por parte da Unidade responsável pela atualização de seus índices.

Esse atributo deverá ter conexão clara com a descrição do Objetivo e seus demais atributos, não sendo admitida a inclusão de indicadores que tenham pouca ou nenhuma relevância para aferir os principais resultados que a Unidade pretende alcançar. Afinal, conforme já mencionado, o Objetivo somente fará sentido quando visto como um todo.

A Unidade deverá escolher, preferencialmente, indicadores que já tenham algum histórico de acompanhamento e metodologia de cálculo consolidada. É aconselhável que as Unidades utilizem indicadores cujos índices sejam gerenciáveis, visto que a mesma deverá estipular metas para esses indicadores, de forma que se permita a sua mensuração em todos os exercícios de vigência do PPA. É importante, também, que os indicadores sugeridos apresentem índices que sejam passíveis de apuração dentro do prazo estipulado. (p. 35)

Verifica-se que apesar do indicador IN 9 - *Domicílios em situação de Insegurança Alimentar – IAN* e o indicador revisado IN 9 - *Domicílios em situação de Insegurança Alimentar Grave – IA* terem uma conexão clara com a descrição do Objetivo O76 – *Direito à alimentação adequada e saudável*, serem relevantes para aferir os principais resultados que a Unidade pretende alcançar, e serem de fontes de pesquisa confiáveis; estes indicadores não apresentam um histórico de acompanhamento, não possuem periodicidade regular e definida e,



principalmente, não podem ser considerados gerenciáveis pela SEDES, visto que não permitem sua mensuração em nenhum dos exercícios de vigência do PPA atual, não sendo passíveis de apuração dentro do prazo estipulado, de 2020 a 2023.

Ainda sobre a importância dos indicadores, a “Apostila de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional”, publicação da ENAP disponibilizada no mesmo *site* da SEEC citado anteriormente, explica de forma didática para que servem indicadores de desempenho institucional:

[...] Se a organização estiver alcançando seus objetivos, indicadores podem confirmar que as estratégias estão adequadas, e se a organização não estiver alcançando seus objetivos, podem demonstrar que algo precisa ser feito para que os objetivos sejam alcançados.

Mas para que precisamos dessas informações?

Uma organização que mede sistematicamente seu desempenho pode realizar rapidamente intervenções, à medida que ocorrem flutuações de processo. Com base nas informações geradas, os usuários podem avaliar o desempenho de equipes, atividades, processos e gestão, para tomar decisões e executar ações que irão melhorar o desempenho da organização. Portanto, podemos concluir que é com base nas informações transmitidas por indicadores que dirigentes tomam decisões (ou deveriam tomar). Ainda, com base em indicadores, organizações adquirem fundamentos para reorientar suas iniciativas e ações. Organizações aprendem o que gera resultados desejáveis e onde os recursos são melhor ou pior investidos. Também com base em indicadores, é possível identificar e, quem sabe, até reconhecer o bom desempenho de unidades, departamentos, setores ou iniciativas. Por fim, a alta direção pode, com base em indicadores, comunicar suas expectativas. (p. 9) (Grifou-se)

Retomando o conceito da finalidade do uso de indicadores pela gestão, pelo fato de não terem sido divulgados resultados do indicador IN9 - Domicílios em situação de Insegurança Alimentar referentes ao período do PPA 2020/2023, constata-se que este indicador não permite ao gestor confirmar que as estratégias utilizadas para implementação das metas estão adequadas; não demonstra que algo precisa ser feito para que os objetivos sejam alcançados; não permite fundamentar a tomada de decisões e a reorientação de iniciativas e ações, nem realizar intervenções tempestivamente. Conclui-se então, que apesar de o indicador apresentar uma relação direta e mensurável com as metas e o Objetivo O76, ele não é representativo do esforço realizado pela SEDES na execução das suas ações visando ao alcance do Objetivo.

Causa(s)

Em 2019:

Pesquisa utilizada como fonte de informação para o indicador descontinuada, sem divulgação de resultados, desde 2016.



Consequência(s)

Impossibilidade de aferir a efetividade das ações da SEDES para o alcance do Objetivo O76.

4. CONCLUSÃO

A auditoria realizada no Programa 6228 – Assistência Social avaliou a eficácia e a eficiência do Objetivo O76 – *Direito à alimentação adequada e saudável*.

A avaliação de eficácia resultou em resposta positiva para apenas uma das três questões formuladas.

Verificou-se que a meta M21, de *“Adquirir 100% dos produtos para o Programa de Provimento Alimentar via produção da Agricultura Familiar - PAPA/DF”*, já estava alcançada desde antes de sua elaboração, pois independentemente do número absoluto de produtos adquiridos - que variou significativamente ao longo dos últimos cinco anos - o percentual de produtos adquiridos via produção da agricultura familiar, por meio do PAPA/DF, sempre foi de 100%. Entretanto, a SEDES informou que a manutenção desta meta no PPA 2020 /2023 tem como principal objetivo assegurar a continuidade da ação proposta, assim como destacar sua relevância em relação às políticas de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria.

Com relação à meta M232 – *“Fornecer alimentação nutricionalmente adequada e saudável, no período matutino, para 20.000 famílias/mês com a implantação do Programa Pão e Leite”*, constatou-se que o Programa “Pão e Leite” não foi implementado conforme o previsto, de modo que não há resultados para esta meta nos exercícios de 2020 a 2022. Os recursos que seriam utilizados para a implementação do Programa “Pão e Leite” foram utilizados como complemento financeiro na concessão de crédito mensal realizada por meio do Programa “Cartão Prato Cheio”.

As metas M32 – *“Complementar a alimentação integral nos 14 Restaurantes Comunitários com implementação do café da manhã”* e M33 – *“Complementar a alimentação integral nos 14 Restaurantes Comunitários com implementação do jantar”* foram analisadas conjuntamente por tratarem de assunto semelhante, a implementação de refeição adicional – café da manhã e jantar - nos Restaurantes Comunitários. A meta M33 não apresentou resultados entre os anos de 2020 e 2022, visto que a refeição jantar não foi implementada em nenhum dos 14 Restaurantes Comunitários neste período.



Quanto à meta M32, verificou-se que o café da manhã foi implementado em um dos 14 Restaurantes Comunitários, o que correspondeu a um incremento de 9% em relação aos 11 RCs em que não havia café da manhã implementado antes do início do PPA atual. Nos exercícios anteriores, 2020 e 2021, foram implementados café da manhã em outras cinco Unidades, atingindo um total de seis RCs com implementação do café da manhã durante o PPA atual (54% do esforço previsto) e nove no total. Entretanto, na última revisão do PPA, realizada em agosto de 2022, apesar da SEDES continuar com a intenção de implementar essas ações nos próximos anos, as duas metas foram excluídas devido à falta de previsão contratual para implementação destas refeições em 2023 e da previsão de realização de novas licitações apenas em 2024. Porém, em resposta ao IAC, a SEDES informou que devido à desistência da empresa prestadora do serviço, nova licitação incluindo a implementação do café da manhã na Unidade de Recanto das Emas foi lançada em 17/02/2023. No entanto, em 02/03/2023, essa licitação foi suspensa pelo TCDF até que sejam adotadas providências por parte da Secretaria e encaminhada documentação comprobatória para nova análise do Tribunal.

Em relação à avaliação de eficiência, das três questões formuladas, uma obteve resposta positiva e as outras duas tiveram atendimento parcial dos critérios.

Verificou-se ausência de controle de qualidade das cestas verdes recebidas pela SEDES para entrega aos beneficiários. Devido ao grande volume de cestas e à subjetividade inerente à avaliação de qualidade de gêneros alimentícios *in natura*, entende-se que a execução do controle de qualidade pelos executores dos contratos poderia não ser eficaz, além de ser operacionalmente complexa, no entanto, também não foram identificadas iniciativas para avaliações de qualidade pelos beneficiários das cestas.

Em relação aos Restaurantes Comunitários, verificou-se que, apesar de existentes, os controles não são suficientes para evitar a ocorrência de fraudes. Avalia-se que quanto maior for o subsídio por refeição, melhores deverão ser os controles de bilheteria e de acesso aos RCs, sob gestão da SEDES.

Por fim, verificou-se que a SEDES realiza o monitoramento de parâmetros quantitativos das políticas de segurança alimentar sem, no entanto, dispor de mecanismos ou indicadores que possibilitem a avaliação de seus programas.

A análise do indicador IN 9 – “*Domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN*” demonstrou que o indicador escolhido para avaliar o desempenho do Objetivo O76 teve sua fonte de informação descontinuada três anos antes da elaboração do PPA 2020/2023, de forma que não há informação no período de 2020 a 2022 sobre o resultado da política pública e que pudesse ser utilizada na tomada de decisões e na reorientação de



iniciativas e ações do gestor. O novo indicador proposto para os próximos dois anos, cujos últimos resultados são referentes a 2018, não apresenta periodicidade determinada para realização de pesquisa e divulgação de resultados, tendendo a repetir o problema do indicador anterior.

5. ORIENTAÇÕES

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

- O.1) [Subtópico 3.1.1.] Garantir que no conjunto de metas do Objetivo do PPA estejam presentes metas que, não apenas assegurem a continuidade de ações e destaquem sua relevância, mas que também envolvam algum grau de esforço e desafio para o seu alcance;
- O.2) [Subtópico 3.2.1.] Na ocasião da elaboração da meta, atentar para a base quantitativa com a qual se inicia a meta, ou seja, considerar apenas ações que serão implementadas no decorrer de um PPA e não considerar as que já foram implementadas no PPA anterior;
- O.3) [Subtópico 3.2.1.] Não excluir meta, como é o caso da M32, devido à impossibilidade de se obter um resultado satisfatório no último ano do PPA, sendo que esta meta apresentou resultados nos três primeiros anos e a Secretaria ainda pretende implementá-la no médio prazo;
- O.4) [Subtópico 3.2.1.] Aperfeiçoar o planejamento e o acompanhamento das metas incluídas no PPA para que as ações necessárias para o seu alcance possam ser executadas ao longo do tempo e não sejam inviabilizadas por decisões administrativas que não consideram as metas como prioridade;
- O.5) [Subtópico 3.3.1.] Revisar tempestivamente as metas estabelecidas no PPA, de forma que não haja um descompasso entre as ações inicialmente planejadas e as ações que de fato estão sendo desenvolvidas pela Secretaria;
- O.6) [Subtópico 3.3.1.] No caso da meta M907, atentar para a baixa eficácia da prática de criar uma meta com valores/quantidades que já tenham sido previamente alcançados pela Unidade e que não apresenta desafios para o seu atingimento ou manutenção;
- O.7) [Subtópico 3.3.1.] Atentar para não reportar resultados anuais para uma meta que não correspondem ao Programa ao qual ela se refere;
- O.8) [Subtópico 3.3.1.] Referente ao Programa "Cartão Prato Cheio", caso ele seja mantido no PPA 2024/2027, avaliar a possibilidade de utilizar uma meta que estabeleça um percentual de atendimento em relação à demanda;



- O.9) [Subtópico 3.7.1.] Atentar para a escolha de indicadores que tenham seus resultados divulgados com periodicidade regular e definida durante a vigência do PPA ao qual ele se refere;
- O.10) [Subtópico 3.7.1.] Revisar tempestivamente o indicador estabelecido no PPA, de modo que permita a este atributo ser pertinente à gestão para ser utilizado como base de tomada de decisão.

6. RECOMENDAÇÕES

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Distrito Federal:

- R.1) [Subtópico 3.2.1.] Realizar estudo técnico para levantamento de demanda de café da manhã e jantar em cada uma das Unidades de Restaurante Comunitário em que se pretende implementar essas refeições, anteriormente à realização da licitação das empresas para prestação destes serviços;
- R.2) [Subtópico 3.2.1.] Realizar estudo técnico para levantamento de demanda de almoço nas Regiões Administrativas em que a Secretaria planeja inaugurar novas Unidades de Restaurante Comunitário, anteriormente à construção do equipamento;
- R.3) [Subtópico 3.4.1.] Avaliar a possibilidade, considerando a relação custo x benefício, de se criar controle de qualidade das cestas verdes entregues, a partir de avaliações realizadas pelos beneficiários;
- R.4) [Subtópico 3.5.1.] Promover alterações nos procedimentos e controles utilizados na compra de cartões e acesso aos restaurantes comunitários, para mitigar o risco de superfaturamento na quantidade de refeições servidas, tendo em vista que o valor do subsídio ofertado à população em geral representa um incentivo a fraudes;
- R.5) [Subtópico 3.5.1.] Implementar a integração entre o sistema da bilheteria, as catracas de entrada dos restaurantes e o sistema SIDS;
- R.6) [Subtópico 3.5.1.] Inserir no sistema SIDS o cadastro das pessoas em situação de rua, de maneira que a verificação quanto ao direito à gratuidade possa ser realizada de forma automática, na bilheteria do restaurante comunitário;
- R.7) [Subtópico 3.6.1.] Estabelecer fluxo/processo sistemático de monitoramento das políticas de segurança alimentar, com a definição de quais parâmetros serão monitorados e qual será a destinação da informação produzida;
- R.8) [Subtópico 3.7.1.] Fazer gestões junto ao Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal – IPEDF Codeplan para viabilizar pesquisa ou estudo com periodicidade definida



e regular, que permita a apuração de indicador(es) que reflita(m) a situação de Insegurança Alimentar e Nutricional no DF e permita(m) avaliar a efetividade dos programas criados pelo GDF relacionados a essa temática, considerando a possibilidade de compartilhamento de dados provenientes de bases gerenciadas por outras secretarias de estado.

Brasília, 14/03/2023.

Diretoria de Auditoria dos Planos e Programas de Governo - DAPPG



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 14 /03/2023, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **76EC4E00.28F74CFD.89D00607.4955B097**