



Proc. Nº 13438/2024

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 13438/2024
ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SEAS
NATUREZA: AUDITORIA OPERACIONAL RELATÓRIO
ADVOGADO(A): OTACILIO LEITE DO NASCIMENTO - OAB/AM 15292, HANNAH CAROLINE SOUSA OLIVEIRA - OAB/AM 13565, ANDRÉIA KELLY ASSUNÇÃO DE SOUZA PESSOA - OAB/AM 17037 E MONIK DE KASSIA CAMINHA BARTHOLO - OAB/AM 16013
OBJETO: AUDITORIA OPERACIONAL NA SECRETARIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SEAS, NAS FASES DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO.
ÓRGÃO TÉCNICO: DEAOP
PROCURADORA: EVELYN FREIRE DE CARVALHO
AUDITOR-RELATOR: MÁRIO JOSÉ DE MORAES COSTA FILHO

RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, com o objetivo de avaliar a eficiência, eficácia e efetividade do Programa de Restaurantes Populares “Prato Cheio”, executado por meio de parceria com a Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental – AADESAM.

O trabalho foi conduzido pelo Departamento de Auditoria Operacional (DEAOP), que examinou as fases de planejamento e execução do programa, verificando a aderência às diretrizes de segurança alimentar e nutricional e a efetividade no atendimento ao público-alvo.

Consta dos autos o Relatório Conclusivo nº 02/2025-DEAOP [fls. 9095-9166, Proc. 13.438/2024], no qual foram identificadas fragilidades na gestão do



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

programa, principalmente quanto ao controle de gastos, à infraestrutura das unidades, à transparência e à definição de critérios de vulnerabilidade social dos beneficiários.

Após a instrução técnica, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer nº 1.696/2025–MPC–9ª Procuradoria (EFC) [fls. 9167-9172, Proc. 13.438/2024], opinando pelo acolhimento integral das recomendações e determinações propostas pela unidade técnica, bem como pelo monitoramento das medidas corretivas conforme o disposto na Resolução nº 04/2011–TCE/AM.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre destacar que a Auditoria Operacional é instrumento de fiscalização de natureza avaliativa, voltado ao exame da eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade das políticas públicas, conforme previsto no art. 1º, inciso VII, da Lei nº 2.423/1996 (Lei Orgânica do TCE-AM), no art. 5º, inciso VII, da Resolução nº 04/2002 (Regimento Interno do TCE-AM) e disciplinado pela Resolução nº 04/2011-TCE/AM.

Seu propósito é oferecer diagnóstico técnico sobre o desempenho da gestão governamental e subsidiar deliberações que aprimorem a execução das ações públicas, sem caráter sancionatório imediato, mas com ênfase no aperfeiçoamento institucional e na accountability do gestor público.

No caso em apreço, a auditoria realizada pelo Departamento de Auditoria Operacional (DEAOP) teve como escopo o Programa de Restaurantes



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

Populares – “Prato Cheio”, implementado pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) em parceria com a AADESAM.

O objetivo foi avaliar as fases de planejamento, execução e monitoramento, bem como a coerência entre as metas programáticas, os recursos aplicados e os resultados entregues à sociedade.

As constatações do Relatório Conclusivo nº 02/2025-DEAOP, corroboradas pelo Parecer nº 1.696/2025-MPC, evidenciaram um conjunto de achados estruturais agrupados em quatro eixos analíticos: (1) Governança e Planejamento, (2) Execução e Infraestrutura, (3) Controle Interno e Transparência, e (4) Focalização e Impacto Social, abrangendo os achados nº 08 a 44 do relatório técnico. Essas categorias refletem as dimensões clássicas de desempenho do setor público adotadas pela INTOSAI (ISSAI 3000) e incorporadas à metodologia da Resolução nº 04/2011-TCE/AM.

1. Aspectos de Governança e Planejamento:

O relatório técnico identificou falhas relevantes de governança e coordenação estratégica, notadamente:

a) **Achado nº 3:** “Ausência de critérios definidos para [seleção/cadastro do público/fluxos]”, evidenciando déficit de normatização e de diretrizes operacionais;

b) **Achado nº 4:** “Baixa atuação da CAISAN no monitoramento...”, apontando subutilização da instância colegiada prevista no SISAN e fragilidade de governança intersetorial;

c) **Achado nº 29:** “Demanda apurada de refeições abaixo do previsto em contrato”, sinalizando que os dimensionamentos não se apoiam em



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

estudos de demanda atualizados, o que distorce metas físicas e planejamento orçamentário;

d) **Achado nº 2:** Conexos de governança/planejamento: parcerias insuficientes para apoiar objetivos do programa.

Essas inconsistências violam os princípios do **planejamento** e da **eficiência** (arts. 6º e 67 da **LRF**), além do controle de **economicidade e legitimidade** (arts. 201 e 205 do **RITCE-AM**). A ausência de métricas e de estudos de demanda inviabiliza a gestão baseada em evidências. A auditoria ainda observou a subutilização da CAISAN (Comissão Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional), órgão colegiado integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei nº 11.346/2006, o que fragiliza a governança participativa e o controle social.

2. Aspectos de Execução e Infraestrutura

As inspeções *in loco* mostraram precariedades estruturais e operacionais que afetam diretamente a qualidade do serviço e a segurança alimentar:

a) **Achado nº 1:** “Ausência de climatização no interior de todas as unidades visitadas;

b) **Achados nº 21 / 28 / 38:** “Problemas na estrutura física/mobiliário (inadequado)”, revelando necessidade de revitalização predial e padronização;

c) **Achado nº 24:** “Excesso de ventiladores sem funcionamento” (correção feita), que, além de não mitigar calor/umidade, evidencia manutenção deficiente;

d) **Achados nº 19 e nº 26:** “Ausência de filtro no bebedouro”, com repercussões na qualidade da água distribuída;



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

e) **Achados nº 22, 23, 30, 36, 37**: “Necessidades de melhorias em saúde e higiene / ausência de insumos (papel toalha, canecas/tigelas)”, refletindo lacunas de rotinas sanitárias e de abastecimento;

f) **Achados nº 39**: “Ausência de depósito para guarda dos gêneros” e **nº 40**: “Balcão térmico self-service desligado”, ambos críticos para segurança alimentar e cadeia de frio;

g) **Achados nº 16, 31, 32, 34, 20, 25**: problemas de iluminação de banheiros; organização de fluxo/filas; agentes de segurança; mobiliário para crianças, todos com efeito direto na experiência e segurança do usuário.

Esses pontos contrariam a Portaria GM/MS nº 888/2021 (padrões sanitários), além dos princípios de economicidade e qualidade do gasto. Impõe-se plano de revitalização com cronograma, metas físicas e responsáveis.

3. Aspectos de Controle Interno e Transparência (Achados nº 28 a 37)

O relatório evidencia falhas relevantes de controle administrativo/financeiro e de publicização:

a) **Achados nº 28 e 33 (quando tratar de prestação/validação)**: fragilidades na conferência tempestiva de planilhas e na validação documental para pagamento;

b) **Achado nº 29 (como sintoma de monitoramento)**: demanda real aquém do previsto sem correção tempestiva dos quantitativos pagos/contratados;

c) **Achados nº 34 e 35 (quando versarem sobre transparência ativa/dados)**: insuficiência de dados públicos para acompanhamento por cidadãos e controle social.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

Tais deficiências ofendem o art. 74 da CF/88 (sistema de controle interno) e as NBC TSP 10 e 12 (responsabilidade da gestão pela fidedignidade e controles), além da LAI (arts. 8º e 9º) e da LRF (arts. 48 e 48-A) quanto à transparência.

4. Aspectos de Focalização e Impacto Social

Sem critérios objetivos suficientemente operacionalizados e integrados a cadastros, perdem-se foco e efetividade distributiva:

- a) **Achado nº 3:** ausência de critérios definidos (repercussão direta na elegibilidade);
- b) **Achado nº 18:** Entrega de mais de uma refeição (sopa) a mesmo usuário e sem controle, sugerindo desvio de focalização/controlado de consumo;
- c) **Achados nº 39 e 40** (logística/armazenamento/serviço) e **nº 41** (boas práticas de higiene no consumo de água): reflexos indiretos sobre qualidade/adesão e, portanto, sobre impacto social do programa.

O **Decreto nº 7.272/2010** (SISAN) exige priorização técnica da população vulnerável, com parâmetros claros e verificáveis. Sem isso, a eficiência distributiva e o impacto pretendido ficam comprometidos.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 1.696/2025, ratificou integralmente as conclusões do DEAOP, reforçando a necessidade de revisão da governança institucional, da requalificação das unidades operacionais, da implementação de controles internos eficazes e do fortalecimento da transparência e da participação social. O *Parquet* ressaltou que as recomendações formuladas possuem caráter estruturante e visam não apenas corrigir falhas pontuais, mas também institucionalizar práticas permanentes de melhoria da gestão pública, em alinhamento com os princípios da boa governança e da accountability pública.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

Dessa forma, à luz do conjunto probatório, das normas que regem a matéria e dos princípios constitucionais da eficiência, transparência e responsabilidade na gestão pública, conclui-se que as irregularidades apontadas demandam a adoção de medidas corretivas e estruturantes, a serem consolidadas em **Plano de Ação supervisionado por este Tribunal**, conforme os arts. 5º a 10º da **Resolução nº 04/2011-TCE/AM**, assegurando a implementação efetiva das recomendações e o subsequente monitoramento de resultados.

Por fim, passo à conclusão da proposta de voto.

PROPOSTA DE VOTO

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em consonância com o órgão técnico, PROPONHO VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Recomendar** à Secretaria de Estado de Assistência Social - Seas que:
 - 1.1. Envide esforços, junto à AADESAM, para implementar a climatização dos Restaurantes Populares, adequando o ambiente às normas sanitárias e de conforto, em observância às exigências de saúde pública e bem-estar dos usuários;
 - 1.2. Promova parcerias com entidades profissionalizantes e instituições do Sistema S, com vistas à capacitação e reinserção produtiva dos usuários, reforçando o caráter emancipatório da política pública;
 - 1.3. Realize estudos de demanda real de refeições, com base em dados atualizados e georreferenciados, de modo a ajustar a quantidade contratada às reais necessidades da população atendida e otimizar o uso dos recursos;
 - 1.4. Envide esforços, junto à AADESAM, para realizar reparos estruturais nas unidades, incluindo troca de equipamentos, reforma predial e adequação de depósitos e câmaras frias, garantindo condições sanitárias adequadas e eficiência operacional;
 - 1.5. Regule e aplique critérios objetivos de elegibilidade dos beneficiários, observando parâmetros socioeconômicos e territoriais alinhados à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006 e Decreto nº 7.272/2010), assegurando equidade e focalização no público vulnerável;
 - 1.6. Fortaleça a CAISAN estadual, promovendo sua atuação efetiva na coordenação e monitoramento intersetorial das ações de segurança alimentar,



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho

Tribunal Pleno

com atas e relatórios sistematizados de acompanhamento;

1.7. Realize revisão dos processos de pagamento e implante mecanismos de controle interno automatizados, para evitar pagamentos indevidos e corrigir falhas de registro contábil, em consonância com o art. 74 da CF/88 e as NBC TSP 10 e 12;

1.8. Revise os Planos de Trabalho e as tabelas de composição de custos dos contratos de gestão, adequando-os à realidade econômica e aos indicadores de desempenho definidos, de modo a aprimorar a economicidade e transparência do gasto público;

1.9. Corrija as falhas operacionais identificadas nas unidades inspecionadas (achados nº 08 a 44 do Relatório Conclusivo), estendendo as ações corretivas às demais unidades não amostradas;

1.10. Replique as boas práticas identificadas no item III.14 do relatório técnico, promovendo a padronização dos processos de atendimento e gestão das unidades operacionais.

2- Determinar à Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS que:

2.1. Apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da notificação do acórdão, Plano de Ação detalhado, contendo o cronograma de execução, responsáveis técnicos e indicadores de monitoramento das medidas corretivas, nos termos do art. 7º, inciso I, da Resolução nº 04/2011–TCE/AM;

2.2. Encaminhe cópia do referido Plano de Ação ao Departamento de Auditoria Operacional (DEAOP), para fins de monitoramento e verificação da implementação das recomendações e determinações;

2.3. Comunique à Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE) eventuais achados que indiquem dano ao erário, ato de gestão antieconômico ou irregularidade material, para as providências de apuração e responsabilização cabíveis, conforme o art. 14 da Resolução nº 04/2011–TCE/AM.

3- Determinar o encaminhamento do presente processo:

3.1. À Secretaria de Controle Externo (SECEX), para abertura de autos apartados de monitoramento, em conformidade com o art. 9º da Resolução nº 04/2011–TCE/AM;

3.2. À SEAS e à AADESAM, para ciência integral das determinações e recomendações deste Tribunal, com ciência formal aos respectivos gestores.

4- Arquivar os presentes autos, nos termos regimentais, após o cumprimento integral do Acórdão.

É a proposta de voto.



Proc. Nº 13438/2024

Fls. Nº _____

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Mário J. de M. Costa Filho**

Tribunal Pleno

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 5 de Novembro de 2025.

Mário José de Moraes Costa Filho
Auditor-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por MARIO JOSE DE MORAES COSTA FILHO em 05/11/2025.
Para conferência acesse o site <http://consulta.tce.am.gov.br/spede> e informe o código: 159092AC-7D8C989F-A0AEDA08-14E8507A