

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República • Controladoria-Geral da União • Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL.

Exercício: 2011

Processo: 71000.004199/2012-35

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201203613

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida nas Ordens de Serviço n.ºs 201203613 e 201203630, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, que consolida o CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL e agrega a unidade jurisdicionada FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 18.4.2012 a 11.5.2012, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN TCU nºs 108/2010 e 117/2011, tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Não houve no exercício de 2011, por parte da UJ, atos de gestão relacionados aos itens 6 - Avaliação da Adoção de Critérios de Sustentabilidade Ambiental, 7 - Avaliação da Gestão de TI, 9 - Avaliação de Processos Licitatórios, 10 - Avaliação da Gestão do Uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal, 17 - Avaliação da Gestão de Bens Imóveis de Uso Especial e 18 - Avaliação das Renúncias Tributárias, da parte "A" do Anexo III da DN TCU nº 117/2011.

Em acordo com o que estabelece o Anexo III da DN TCU nº 117/2011, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Unidade, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foi analisado o processo nº 71000.004199/2012-35 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2011, mais especificamente da DN TCU nº 108/2010, da DN TCU nº 117/2011 e da Portaria TCU nº 123/2011.

Quanto ao conteúdo, divergências detectadas no trabalho de auditoria foram corrigidas e anexadas ao processo mencionado às fls. 630 a 637, conforme detalhamento apresentado em item específico deste relatório referente à Ordem de Serviço nº 201203630.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Unidade Jurisdicionada – UJ Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, que consolida o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e agrega o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, executa Ações de 7 (sete) Programas no Orçamento-Geral da União, tendo a responsabilidade sobre 3 (três) destes (0068 - Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, 1384 - Proteção Social Básica e 1385 - Proteção Social Especial). O quadro abaixo apresenta um resumo da execução do exercício de 2011 por programa.

Quadro: Execução por Programa

Programa	Dotação Atualizada (a)	Despesas Executadas ⁽¹⁾ (b)	Execução (c = b/a)
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	313.664.939	257.720.380	82%
0073 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	68.348.640	62.615.100	92%
0152 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em conflito com a Lei	45.252.136	36.429.264	81%
1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	62.584.293	19.212.699	31%
1384 – Proteção Social Básica	25.830.299.511	25.744.768.098	99%
1385 – Proteção Social Especial	290.128.927	258.467.212	89%
8034 – Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem	344.194.304	314.134.666	91%
Total Geral dos Programas	26.954.472.750	26.693.347.41	99%

Fonte: Relatório de Gestão 2011 – SNAS e SIAFI. (1) Não inclui os Restos a Pagar não Processados.

Os 7 (sete) Programas mencionados envolvem 23 (vinte e três) Ações para as quais a UJ presta contas no Relatório de Gestão. A seguir estão apresentadas as Ações para os Programas acima mencionados.

Programa	Ações de responsabilidade da UJ
0068 - Erradicação do Trabalho Infantil	2060 – Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho
	8662 – Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho

Com relação ao Programa 0068, apesar de ser da responsabilidade da SNAS, algumas Ações a ele vinculadas constam do orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego. Assim, os valores apresentados se referem apenas às Ações constantes do orçamento da Unidade Orçamentária - UO 55901 – Fundo Nacional de Assistência Social. A Ação 2060 é executada por repasses fundo a fundo a municípios e DF e a Ação 8662 é executada diretamente com pagamento de benefício PETI. Ambas são executadas pela Unidade Gestora - UG 330013 – Fundo Nacional de Assistência Social.

Programa	Ações de responsabilidade da UJ
0152 – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-SINASE	8524 – Serviços de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas
0073 – Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	2383 – Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias

Os valores referentes ao Programas 0152 e 0073, cujas Ações citadas constam do orçamento do FNAS, são executados pela UG 330013 - FNAS por meio de repasses fundo a fundo a municípios e DF.

Programa	Ações de responsabilidade da UJ
1006 - Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	8249 – Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social
	8893 – Apoio à Organização e Gestão do SUAS
	8937 – Serviço de Vigilância Social no Território
	2272 – Gestão e Administração do Programa

Dentre as Ações do Programa 1006, as únicas diretamente vinculadas ao orçamento do UO FNAS são as Ações 2272 e 8893. Entretanto, a UG 330013 - FNAS executa diretamente apenas a Ação 2272, que custeia contrato administrativo entre o FNAS e a Caixa Econômica Federal – CAIXA para que a contratada operacionalize a UG 550015 - Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS, na qual são celebrados contratos de repasse com entes da federação. As demais Ações, cujo gerenciamento cabe à UJ, foram executadas no âmbito das UGs 550002 – Setorial de Orçamento e Finanças, 550005 – Coordenação-Geral de Logística e Administração e 550006 – Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS. As Ações

8249 e 8937 constam do orçamento da UO 55101 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Programa	Ações de responsabilidade da UJ
1384 – Proteção Social Básica	0561 – Renda Mensal Vitalícia por Idade 0565 – Renda Mensal Vitalícia por Invalidez 0573 – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa 0575 – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência Ação 2583 – Serviço de Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia 2589 – Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia 2A60 – Serviços de Proteção Social Básica às Famílias 2A61 – Serviços Específicos de Proteção Social Básica 2B30 – Estruturação da Rede de Proteção Social Básica

Os créditos orçamentários das Ações 0561, 0565, 0573, 0575, 2583, 2589 do Programa 1384, existentes na UO 55901 – FNAS, foram integralmente descentralizados à Unidades Gestoras do Ministério da Previdência Social para execução dos benefícios de Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada. Isso significa que, dos R\$ 26.693.347.419 executados, R\$ 25.163.637.716 ou 94,26% não são executados pela UJ. As Ações 2A60 e 2A61 são executadas pelo FNAS por repasses fundo a fundo a municípios e DF. A Ação 2B30 custeia a celebração de convênios pela UG 330013 – FNAS e contratos de repasse na UG 550015 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS.

Programa	Ações de responsabilidade da UJ
1385 – Proteção Social Especial	2A65 – Serviços de Proteção Social Especial a Indivíduos e Famílias 2A69 – Serviços Específicos de Proteção Social Especial 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços da Proteção Social Especial

Todas as Ações do Programa 1385 constam da UO 55901 – FNAS. As Ações 2A65 e 2A69 são executadas pela UG 330013 - FNAS por repasses fundo a fundo a municípios e DF. A Ação 2B31 custeia a celebração de convênios pela UG 330013 – FNAS e contratos de repasse na UG 550015 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS.

Programa	Ações de responsabilidade da UJ
8034 – Nacional de Inclusão de Jovens Projovem	20B8 – Serviço Socioeducativo para jovens de 15 a 17 anos
	86AB – Produção, Aquisição e Distribuição de Material Pedagógico
	86AD – Formação de Profissionais

As Ações 86AB e 86AD constam do orçamento da UO 55101 – MDS e, apesar de administradas pela UJ auditada, foram executadas pela UG 550002 – Setorial de Orçamento e Finanças da SE/MDS. A Ação 20B8, que faz parte da UO 55901 – FNAS, é executada pela UG 330013 - FNAS por repasses fundo a fundo a municípios e DF.

O critério de seleção das Ações para avaliação foi o de uma amostra não-probabilística fundamentada na relevância das Ações para a UJ. Os exames se limitaram a verificação da existência e avaliação da tempestividade dos mecanismos de monitoramento das Ações, assim como adequabilidade das informações prestadas no Relatório de Gestão.

A partir das informações declaradas na Prestação de Contas e de respostas a questionamentos elaborados pela equipe de auditoria, verifica-se que a unidade mantém mecanismos de monitoramento da execução nas 10 (dez) Ações selecionadas (aproximadamente 43% do total que a UJ presta contas, Ações: 0573, 0575, 2589, 2A60, 20B8, 2060, 8662, 2383, 2B30 e 2B31). Foram detectadas fragilidades em mecanismos utilizados, identificadas mais especificamente neste Relatório de Auditoria.

Nesse âmbito, destaca-se a implementação do Censo SUAS, instituído pelo Decreto nº 7.334/2010, que tem como finalidade coletar informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social realizados no âmbito das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações da rede privada do SUAS. No ano de 2011 foi realizada nova rodada de coleta de informações. O Censo SUAS coleta informações sobre a gestão do sistema, sobre a estrutura, capacidade e serviços ofertados nas unidades públicas CRAS e CREAS, sobre a rede privada, assim como sobre o controle social. Os dados coletados subsidiam mecanismos de monitoramento das Ações da UJ.

Cabe ressaltar também o sistema de acompanhamento da gestão e dos serviços socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, instituído pela Resolução CIT (Comissão Intergestores Tripartite) nº 8, de 14.6.2010, que pactuou fluxos, procedimentos e responsabilidades para a União, Estados, Municípios e Distrito Federal para verificar o alcance ou não de metas de pontuação nacional e de indicadores de gestão e a observância ou não das normativas do SUAS. A partir do monitoramento executado pela SNAS, são disparadas iniciativas de correção e apoio a entes que não alcançaram metas pactuadas ou não observaram os normativos do SUAS na execução de serviços.

Nos quadros a seguir estão apresentadas informações pormenorizadas sobre a execução de Ações para as quais os exames foram aprofundados.

Quadro: Programa 1384 - Proteção Social Básica - Execução da Meta Física

Unidade Gestora 330013 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Ação	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica	18.612.248	24.264.286	130,37	-	-

às Famílias					
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	1.810.000	693.915	38,34	Limitação de Gastos com gastos com diárias e passagens, necessários para avaliação do benefício, e superdimensionamento da meta física de 2011.	Conforme disposto no SIGPLAN, a UJ redimensionou a meta física, de 1.800.000 para 841.241 benefícios avaliados. A limitação de gastos interfere na execução da Ação e não demanda medidas corretivas.
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	55	-	-	Vetos a Lei Orçamentária de 2011 relacionados a emendas para execução de convênios e contratos de repasse, assim como contingenciamento de recursos.	Os fatos mencionados significam limitação à execução da Ação e não demandam medidas corretivas

Fonte: Relatório de Gestão, SIAFI e SIGPLAN

Quadro: Programa 1384 - Proteção Social Básica - Execução da Meta Financeira

Unidade Gestora 330013 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Ação	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias	557.635.838,00	496.679.138,28	89,07	-	-
2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia	9.000.000,00	4.371.923,00	48,58	Limitação de Gastos com gastos com diárias e passagens, necessários para avaliação do benefício.	A limitação de gastos interfere na execução da Ação e não demanda medidas corretivas.
2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	8.286.382,00	-	-	Vetos a Lei Orçamentária de 2011 relacionados a emendas para execução de convênios e contratos de repasse, assim como contingenciamento de recursos.	Os fatos mencionados significam limitação à execução da Ação e não demandam medidas corretivas

			de repasse, assim como contingenciamento de recursos.
--	--	--	---

Fonte: Relatório de Gestão, SIAFI e SIGPLAN

A Ação 2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias, cuja finalidade é atender às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, por meio do Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias - PAIF, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, é executada de forma descentralizada a municípios e Distrito Federal por meio de repasses fundo a fundo.

Os repasses mensais fundo a fundo a municípios e DF são lastreados nos quantitativos de CRAS cofinanciados pelo Governo Federal. A meta física da Ação é medida a partir do parâmetro da quantidade de famílias referenciadas aos CRAS distribuídos pelo território nacional. A quantidade de famílias referenciadas aos CRAS é estabelecida na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS a partir do porte dos municípios habilitados no SUAS.

A execução da Ação apresenta constante expansão nos últimos exercícios. Segundo a Unidade, o aumento do cofinanciamento (recursos aportados na Ação) no exercício de 2011 decorre de recursos originários do Plano Brasil sem Miséria (Decreto Nº 7.492/2011 e Resoluções CNAS Nº 26/2011 e CIT Nº 06/2011), para oferta do PAIF e para serviços de proteção social básica e ações executadas por equipes volantes.

A UJ mantém dois mecanismos de monitoramento da Ação. O IDCRAZ, índice no qual é avaliada a suficiência da unidade pública (CRAS) sob os aspectos de serviços prestados, recursos humanos, horário de funcionamento e estrutura física. O outro mecanismo é denominado Metas de Desenvolvimento dos CRAS, onde são pactuadas na CIT referências para desenvolvimento das unidades públicas até 2014. Os dois mecanismos se subsidiam dos dados coletados no Censo SUAS.

A CGU, por meio dos 34º e 35º sorteios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, ocorridos em 2011, realizou o acompanhamento da Ação, com ênfase nos serviços e estrutura dos CRAS. No total foram fiscalizados 113 municípios e 130 Centros de Referencia da Assistência Social. Dentre os resultados das fiscalizações, percebem-se falhas relacionadas principalmente a: desvios de finalidade na utilização dos recursos em despesas não relacionadas ao programa; estrutura física e composição da equipe de referência em desacordo com os normativos do programa; falta de adaptação dos ambientes às necessidades de pessoas com deficiência; manutenção deficitária da estrutura física e mobiliário. Os resultados das fiscalizações da CGU evidenciam que, apesar de tratar-se de uma Ação de governo que apresenta resultados quantitativos expressivos, devido a sua grande capilaridade e abrangência no território nacional, os problemas são relacionados aos aspectos qualitativos, nos quais a UJ vem dando ênfase no monitoramento pelos instrumentos mencionados.

Os resultados das fiscalizações foram encaminhados à UJ, que tomou providências tempestivas em relação aos resultados da fiscalização do 34º Sorteio. Das 141 constatações do sorteio mencionado, 104 (73%) tiveram suas recomendações consideradas atendidas, restando 37 em monitoramento, conforme Ofício GAB/SNAS/MDS nº 586, de 22.5.2012.

A Ação 2589 tem como finalidade realizar a operacionalização do BPC, a reavaliação das condições que geraram o direito ao benefício, o controle, o acompanhamento, o monitoramento, a análise quantitativa e qualitativa de dados do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, estudos e produção de informações estratégicas, e a operacionalização da Renda Mensal Vitalícia, de modo a garantir e aprimorar os meios de acesso ao BPC e gestão dos benefícios.

Os controles de execução da Ação (físicos e financeiros) estão inteiramente a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social, assim como os recursos orçamentários da Ação, que são descentralizados àquele órgão em sua totalidade sob a égide de termo de cooperação com o MDS. O monitoramento por parte da SNAS é realizado a partir dos números apresentados pelo INSS. Em relação à medida de execução física da Ação, dentre a execução de 693.915 benefícios, 99,96% desse quantitativo está relacionado às avaliações de concessões de benefícios. Apenas o quantitativo de 232 refere-se à revisão do benefício de período que contempla concessões emitidas até o exercício de 2007. O processo de revisão do benefício está paralisado haja vista o processo de construção de nova forma de revisão de

benefícios, iniciado em 2009.

Dentre as iniciativas da UJ em relação à execução da Ação, destaca-se o processo de inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, principal fonte de dados do novo processo de revisão. Dado presente no Relatório de Gestão de 2011 dá conta que foi realizado um cruzamento entre as bases de dados do CadÚnico de maio/2011 e do BPC de abril/2011, que apontou a existência de 916.657 beneficiários do BPC já incluídos no CadÚnico (26,73%). No Ofício nº 585, de 22.5.2012, este dado foi atualizado para o quantitativo de 1.231.641 beneficiários. A Instrução Operacional – IO Conjunta SENARC e SNAS nº 06 de 2010, regulamenta esse procedimento, dando instruções a municípios e DF para a inserção no CadÚnico dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e de suas famílias. Tal norma foi reeditada em 23.2.2012, passando a ser a IO conjunta de nº 12, ampliando o prazo para a conclusão deste procedimento para o dia 30.11.2012.

A Ação 2B30 tem como finalidade apoiar a implantação, a qualificação e a reestruturação dos serviços da Proteção Social Básica, de modo a viabilizar a melhoria das condições de atendimento, ampliar o acesso aos serviços e aprimorar sua gestão. A execução física e financeira da Ação sofreu significativo impacto dos vetos a emendas constantes da Lei Orçamentária de 2011 e do contingenciamento da execução orçamentária.

Contudo, com fundamento na Resolução CIT (Comissão Intergestores Tripartite) nº 07, de 7.10.2011, que dispunha sobre prazo e procedimentos para os Municípios e Distrito Federal que atendam aos critérios da Resolução CNAS nº 32, de 8.10.2010, para a apresentação de propostas de construção de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, a SNAS realizou o processo de seleção no exercício de 2011, no qual foram firmados contratos de repasse entre a Caixa Econômica Federal – CEF (operadora da UG 550015) e 55 (cinquenta e cinco) Municípios, utilizando recursos orçamentários da Ação 2B30 e da Ação 2B31 – Estruturação da Rede de Proteção Social Especial, do Programa 1385 – Proteção Social Especial.

A CGU, por meio dos 34º e 35º sorteios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, ocorridos em 2011, realizou o acompanhamento da Ação, ao serem selecionados convênios ou contratos de repasse em execução nos municípios fiscalizados. Os resultados das fiscalizações foram encaminhados à UJ, que tomou providências tempestivas em relação aos resultados da fiscalização do 34º Sorteio. Das 14 constatações do sorteio mencionado, 6 tiveram suas recomendações consideradas atendidas, restando 8 em monitoramento, conforme Ofício GAB/SNAS/MDS nº 586, de 22.5.2012. Cabe ressaltar que a UJ também realiza o acompanhamento das Ações 2B30 e 2B31 por meio de visitas técnicas, assim como utilizando-se de avaliações realizadas nas informações prestadas pelos convenentes no SICONV.

Quadro: Programa 0068 - Erradicação do Trabalho Infantil - Execução da Meta Física

Unidade Gestora 330013 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Ação	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	80.000	50.017	62,52	As prováveis causas seriam a versão 7.0 do CadÚnico e a integração com o Bolsa Família, porém não há conclusão sobre o impacto destes fatos.	Prejudicada a adoção de alguma medida em face da indefinição sobre as prováveis causas levantadas pela UJ.

2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	824.072	817.106	99,15	Limitações nos municípios na identificação das situações de trabalho infantil e inconsistências apresentadas com a implantação da versão 7.0 do CadÚnico, os dados foram recuperados no segundo semestre de 2011, e quanto à reduzida identificação das situações de trabalho infantil nos municípios, a UJ alega não estar sob informações sobre seu domínio adotar os casos de trabalho infantil.
--	---------	---------	-------	---

Fonte: Relatório de Gestão, SIAFI e SIGPLAN

Quadro: Programa 0068 - Erradicação do Trabalho Infantil - Execução da Meta Financeira

Unidade Gestora 330013 - FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL					
Ação	Meta Financeira			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências Adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	24.063.310	21.147.880	87,88	As prováveis causas seriam a versão 7.0 do CadÚnico e a falta de alguma medida em integração com o face da indefinição Bolsa Família, sobre as prováveis porém não há causas levantadas pela conclusão sobre o UJ. impacto destes fatos.	Prejudicada a adoção do CadÚnico e a falta de alguma medida em integração com o face da indefinição Bolsa Família, sobre as prováveis porém não há causas levantadas pela conclusão sobre o UJ.
2060 - Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	289.601.629	236.572.500	81,69	Limitações dos municípios na identificação das situações de trabalho infantil e inconsistências apresentadas com a implantação da versão 7.0 do CadÚnico, com perdas de informações sobre os casos de trabalho infantil.	A respeito da inconsistência no CadÚnico, os dados foram recuperados no segundo semestre de 2011, e quanto à reduzida identificação das situações de trabalho infantil nos municípios, a UJ alega não estar sob seu domínio adotar alguma ação.

Fonte: Relatório de Gestão, SIAFI e SIGPLAN

A Ação 2060 do PETI tem como finalidade garantir às crianças e aos adolescentes retirados do trabalho, a oferta de atividades socioeducativas e de convivência, no contraturno escolar, em estreita relação com

a escola, a família e a comunidade, tendo em vista o desenvolvimento de habilidades, trocas culturais e fortalecimento da autoestima.

A execução da Ação ocorre basicamente sob a gestão municipal e é operacionalizada em articulação com a Proteção Social Básica, no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Com a aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, pela Resolução nº 109, de 11.11.2009, pelo CNAS, as atividades socioeducativas passaram a desenvolver-se como Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV.

A respeito do comportamento físico e financeiro desta Ação, a Unidade informou em seu Relatório de Gestão de 2011 como prováveis causas do desempenho abaixo da meta estimada, as inconsistências provocadas pela implementação da versão 7.0 do CadÚnico e as dificuldades dos municípios em identificar as situações de trabalho em seus territórios. Esta última situação é reforçada pela percepção, em muitas regiões do país, de que o trabalho infantil não constitui uma violação de direito.

Quanto a medidas corretivas, a UJ expõe que no tocante ao problema do CadÚnico, houve recuperação das informações durante o segundo semestre de 2011 e, sobre as dificuldades enfrentadas na identificação do trabalho infantil, alega não estar sob sua governabilidade.

Ressaltamos não haver evidências de que estas foram as causas que efetivamente contribuíram para os resultados apresentados, bem como sua proporção de ocorrência no quadro descrito, não sendo possível, assim, ser conclusivo sobre as causas apresentadas.

A Ação 8662 tem como finalidade a transferência direta de recursos às famílias de crianças e adolescentes que foram identificados como em situação de trabalho infantil. A transferência se constitui no pagamento da Bolsa PETI e corresponde aos beneficiários cujo corte de renda não se enquadra na renda *per capita* para inserção no Programa Bolsa Família.

Em relação ao desempenho físico-financeiro desta Ação, cujos resultados mostraram-se aquém do estimado, as informações sobre suas prováveis causas se resumiram à implantação da versão 7.0 do CadÚnico e aos efeitos provocados pela integração do PETI com o Programa Bolsa Família, conforme Relatório de Gestão da UJ. Sobre estas causas também não foi possível tirar conclusões devido à falta de evidências sobre a proporção de ocorrência das mesmas nos resultados apresentados. Em razão de pouco aprofundamento sobre a incidência de tais causas nos resultados do exercício, restaram prejudicadas ações corretivas da Unidade para o atingimento de metas.

Ainda sobre a Ação 8662, apesar de não executarmos ações de controle para fiscalização no âmbito municipal, apontamos como achado da auditoria o registro de constatações em ponto específico deste relatório tratando da necessidade de melhorias nos controles administrativos afetos ao processo de pagamento da Bolsa PETI, realizado no âmbito da Caixa Econômica Federal.

A Unidade reconhece alguns problemas na operacionalização das duas Ações do Programa e, em especial quanto à Ação 2060, destacamos que em nossas ações de controle, realizadas por meio do Sorteio de Municípios e Acompanhamento da Execução da Ação de Governo (Acompanhamento Sistemático), diagnosticamos como problemas recorrentes as dificuldades de utilização do SISPETI, sistema criado para o acompanhamento e controle do serviço socioeducativo; a precariedade das instalações físicas dos locais de execução do socioeducativo; e a suspensão das atividades nos períodos de férias e recessos escolares.

O Gestor Federal reconhece, conforme disposto no Relatório de Gestão, que existem dificuldades de operacionalização do SISPETI, e informa que nova versão do sistema está em fase de homologação.

No que diz respeito à efetividade do Programa, a UJ acrescenta que estão sendo desenvolvidas ações que visam aprimorar o desempenho do mesmo, inclusive com contratação de consultoria com o fim de construir orientações técnicas para o acompanhamento familiar das crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores da SNAS, ora analisados, podem ser classificados como institucionais, e se relacionam de

uma forma geral com os serviços disponibilizados nos CRAS e CREAS, atendendo respectivamente aos requisitos do Programa 1384: Proteção Social Básica e do Programa 1385: Proteção Social Especial. Pode-se considerar que os referidos indicadores são adequados quanto aos aspectos de acessibilidade e compreensão, comparabilidade, auditabilidade e economicidade, contudo, não atendem aos critérios de completude e validade.

Foram analisados 04 indicadores utilizados da Secretaria Nacional de Assistência Social, selecionados pela sua relevância, sendo dois da Proteção Social Básica e dois da Proteção Social Especial, os quais foram obtidos através do Relatório de Gestão do exercício 2011.

A UJ apresentou o cálculo de algumas taxas, cujas variáveis são obtidas a partir do Censo SUAS, como indicadores de desempenho, classificadas na categoria de serviços, os quais são ofertados no ambiente dos CRAS e CREAS.

É conveniente destacar que as medidas apresentadas nos mencionados indicadores não têm um parâmetro de comparação, e, embora componham uma série histórica, são insuficientes para mensurar o desempenho dos serviços ofertados no âmbito daqueles instrumentos da Assistência Social. Os citados indicadores apresentam mensurações isoladas, sem associação direta com a qualidade dos serviços, em que pese a possibilidade de agregá-los a outros índices capazes de medir diretamente o objeto que se pretende avaliar o desempenho.

Dessa forma, as aferições apresentadas pelos indicadores se relacionam de forma direta com aspectos inerentes à infraestrutura dos centros de referência e, neste sentido sua utilidade ficou restrita à melhorias na operacionalização desta mesma infraestrutura.

Quadro: Análise dos Indicadores da SNAS

Nome do Indicador	Descrição	Fórmula	Completude e Validade
Taxa Anual de Permanência de Técnicos de Nível Superior no CRAS	Mensura o tempo de permanência dos técnicos de nível superior nos CRAS.	AX/BX	NÃO
Taxa Anual de Permanência de Técnicos de Nível Superior no CREAS	Mensura o tempo de permanência dos técnicos de nível superior nos CRAS.	AX/BX	NÃO
Taxa de Acompanhamento das Famílias pelo CRAS	Mensura a quantidade de famílias em acompanhamento pelos CRAS, em relação a sua capacidade.	AY/BY	NÃO
Nível de Articulação Satisfatória com a Rede Essencial de Articulação Local	Mensura o nível de articulação dos CREAS em relação à rede essencial disponível.	AZ/BZ	NÃO

Fonte: Relatório de Gestão do SNAS 2011. Ofício nº 456/2012-GAB/SNAS/MDS, 4.5.2012. Elaborado pela SFC/DSDES.

Legenda:

AX: Total de técnicos de nível superior cadastrados no Censo SUAS no ano de referência e no ano anterior;

BX: Total de técnicos de nível superior cadastrados no Censo SUAS, no ano anterior ao de referência;

AY: Quantidade total de famílias em acompanhamento pelo PAIF no mês de referência;

BY: Capacidade de atendimento anual do CRAS;

AZ: CREAS com articulação satisfatória com a rede essencial;

BZ: CREAS com rede essencial de articulação disponível.

Assim, a *taxa anual de permanência dos técnicos de nível superior* foi útil para os debates e aprovação da Lei nº 12435/2011, que trouxe a possibilidade da remuneração dos servidores concursados, a *taxa de acompanhamento das famílias pelos CRAS*, contribuiu para o processo de elaboração da CIT nº 04/2011, que definiu parâmetros para o registro de informações relativas aos serviços ofertados nos CRAS e CREAS, e o *nível de articulação satisfatória* que contribuiu no aprimoramento de um tópico relacionado a orientações técnicas para o CREAS.

Estas contribuições são válidas, porém estas taxas nada informam a respeito do desempenho e da qualidade dos serviços ofertados aos beneficiários socioassistenciais, apesar de refletirem aspectos isolados da eficiência destes serviços.

Conclui-se, portanto, que os indicadores analisados não são suficientes para mensurar com amplitude adequada o desempenho dos serviços ofertados e tomada de decisões afetas à qualidade dos serviços, havendo a necessidade de criação de novos indicadores adequados para mensurar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços socioassistenciais disponibilizados nos CRAS e CREAS, sob os aspectos da completude e validade.

Foram analisados 03 indicadores utilizados pelo FNAS, e descritos no quadro a seguir, selecionados pelo critério da relevância. Os indicadores foram obtidos de um total de 05 disponibilizados pela UJ em seu Relatório de Gestão. Verifica-se que todos os indicadores analisados atendem aos critérios de "completude e validade", "acessibilidade e compreensão", "comparabilidade", "auditabilidade" e "economicidade".

Em relação à completude e validade dos indicadores analisados, a Unidade informou sua utilidade principalmente nas decisões de reestruturação da Coordenação-Geral de Prestação de Contas, tendo destacado sua contribuição nas ações a seguir:

a) Diminuição do passivo de processos de prestação de contas

a.1) No exercício 2011, foram reiniciadas as discussões para edição de portaria com o escopo de normatizar a análise simplificada de processos de prestação de contas de convênios com vigência até 31.12.2008 e valor abaixo de R\$ 300.000,00, que culminou na publicação da Portaria MDS nº 72, de 18/04/2012.; e

a.2) Reforço das equipes de responsáveis pela análises dos processos de prestação de contas de convênios e repasses fundo a fundo, com o objetivo de aumentar a quantidade de processos analisados.

b) Diminuição do estoque de demandas externas (diligências)

b.1) Reestruturação da equipe responsável pelo atendimento/resposta às diligências oriundas dos órgãos de controle externo e controle interno, com o fim de melhorar a qualidade e quantidade de respostas; e

b.2) Alocação de servidores com o escopo específico de tratar as constatações dos sorteios.

Dessa forma, os indicadores utilizados têm se mostrado proveitosos no processo de tomada de decisões gerenciais na UJ, no entanto, outros processos, no âmbito da análise de prestação de contas, podem ser incorporados na gestão e acompanhamento da Unidade, a exemplo da sistemática de instauração de Tomada de Contas Especial, cujos indicadores poderiam mensurar a economicidade, eficiência e eficácia do referido processo.

Quadro: Análise dos Indicadores da FNAS

Nome do Indicador	Descrição do Indicador	Fórmula de Cálculo

Índice de Atendimento às Demandas Externas	O indicador mensura a eficiência da UJ, quanto às respostas conclusivas apresentadas no exercício às demandas externas.	Demandas Externas Atendidas/Demandas Externas Recebidas * 100.
Índice de Prestação de Contas com Análises Concluídas	Mensura a eficiência da UJ no processo de análise das prestações de contas cujo prazo expira no período.	Quantidade de prestações de contas concluídas/Prestações de Contas devidas no período*100
Índice de Evolução do Estoque de Prestação de Contas	O indicador mensura de forma negativa a eficiência da UJ no processo de tratamento do estoque e do fluxo das prestações de contas.	Prestações de Contas a analisar no início do período/Prestações de contas a analisar no final do período * 100

Fonte: Relatório de Gestão do FNAS 2011. Ofício nº 461/2012-GAB/SNAS/MDS, 9.5.2012. Elabora pela SFC/DSDES.

2.4 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A gestão de Recursos Humanos da SNAS e do FNAS está centralizada na Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Secretaria Executiva do MDS. As Unidades Jurisdicionadas auditadas têm manifestado ao longo dos exercícios, nos respectivos relatórios de gestão e na oportunidade das auditorias de contas, a necessidade de reforço quantitativo no quadro de pessoal e, conforme demonstrado a seguir em resposta a questionamento da auditoria encaminhado pelas Solicitações de Auditoria nºs 201203613/004 e 201203630/004, de 24.4.2012, ratificam a situação e descrevem o estado em que se encontram as tratativas para suprir as deficiências da atual força de trabalho, conforme Ofício nº 443, de 30.4.2012.

“Em razão da ampliação da abrangência e cobertura das ações do SUAS, além do fato de que ao ser criada, a Secretaria incorporou estoques significativos de pendências das estruturas anteriormente responsáveis pela assistência social, a exemplo da LBA-Legião Brasileira de Assistência, constata-se a existência de uma grande defasagem entre a necessidade de pessoal e o quadro realmente existente, agravada pela frequente rotatividade associada à reduzida participação de servidores do quadro do próprio Ministério.

Contudo, essa defasagem não se encontra efetivamente mensurada. Deve-se salientar que a política de assistência social e o SUAS que a materializa, são ainda recentes (2004 e 2005, respectivamente), encontrando-se, inclusive por isso, em processo de expansão. Embora a SNAS tenha como plano estratégico o Plano Decenal SUAS+10 (elaborado em 2007), evidentemente as ampliações não resultam exclusivamente da iniciativa/demandas/previsão da própria Secretaria. Em outros termos, eventos não previstos e restrições orçamentárias, por exemplo, impactam a definição de prioridades e intensidade desse processo. Nesse sentido, vale lembrar que, ao ser mensurada, a defasagem do quadro de pessoal deveria ser atualizada com frequência e poderia apresentar variações significativas, mesmo se o quadro efetivo se mantivesse estável.

Da mesma forma, o atendimento do quantitativo de pessoal demandado pela Secretaria também se depara com restrições, especialmente de ordem orçamentário-financeira, resultando no persistente déficit de pessoal observado.

Cabe informar que, por meio do Memorando n. 363/2011-CGRH/SAA/SE/MDS, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do MDS solicitou um levantamento sobre a necessidade de contratação temporária de servidores. A SNAS realizou esse levantamento, junto às áreas que compõem a Secretaria, apontando a formação acadêmica necessária e a descrição das atividades/atribuições a

serem exercidas, para um quantitativo pré-definido pelo Ministério. Contudo, até o momento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ainda não concedeu autorização para o processo seletivo.

No que diz respeito à centralização da gestão de pessoal na CGRH/SAA, avaliamos ser necessária uma significativa melhora no nível de articulação já existente, tendo em vista a separação física que dificulta a comunicação e agilidade dos trâmites administrativos, bem como as dificuldades enfrentadas pelo déficit de pessoal da SNAS que, provavelmente, se repetem naquela área.”

Observa-se que a SNAS ressalta a necessidade de melhorar a articulação com o órgão centralizador da gestão de RH, dificultada pela distância física e pela possível carência de pessoal da própria CGRH/SE/MDS. Neste aspecto, será positiva a busca conjunta de melhorias na articulação inerente aos problemas afetos à gestão de RH, superando no que couber as limitações físicas então existentes. Sublinhamos que algumas áreas mostram-se mais precárias quanto ao atingimento de suas finalidades, em relação ao quantitativo da força de trabalho: a área responsável pela certificação das entidades benéficas da assistência social, na SNAS, e a área encarregada das análises de prestação de contas de convênios, no âmbito do FNAS. Em virtude dos encaminhamentos recentes adotados pelo FNAS para tratamento do seu passivo de prestação de contas, ressaltamos que a área da certificação na SNAS apresenta maior carência de pessoal, merecendo, portanto, especial atenção da CGRH.

2.5 Avaliação do Funcionamento do Sistema de Controle Interno da UJ

A respeito da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, a avaliação da estrutura de controle interno da Unidade consistiu em apreciar sua autoavaliação registrada no Relatório de Gestão do Exercício 2011, assim como, avaliar duas áreas da UJ sob aspectos do controle interno.

No quadro a seguir, são realizadas comparações entre a autoavaliação da Unidade, que representa um diagnóstico baseado na percepção da UJ a respeito da sua estrutura de controles internos, e a apreciação da auditoria, sob os mesmos aspectos, tendo em vista o diagnóstico elaborado pelo gestor e os resultados dos exames da auditoria.

Em relação ao diagnóstico do gestor, os conceitos utilizados dizem respeito à predominância de suas respostas no quadro de autoavaliação do Relatório de Gestão. Assim, a avaliação “parcialmente inválida” significa que a UJ concentrou suas respostas na aplicação parcial (em sua minoria) dos fundamentos do aspecto avaliado; o conceito “neutra” foi atribuído quando a UJ concentrou sua avaliação na impossibilidade de afirmar uma proporção na aplicação dos fundamentos; e o conceito “parcialmente válida”, quando a Unidade percebe que os fundamentos são aplicados parcialmente, mas em sua maioria.

Quadro: Análise sobre a autoavaliação realizada pela UJ e da Equipe de auditoria sobre a avaliação realizada

Componentes da Estrutura de Controle Interno	Auto avaliação do gestor	Avaliação da Auditoria
<i>Ambiente de Controle</i>	Parcialmente Inválida	Atende Parcialmente
<i>Avaliação de Risco</i>	Parcialmente Válida	Atende Parcialmente
<i>Procedimentos de Controle</i>	Neutra	Atende Parcialmente
<i>Informação e Comunicação</i>	Neutra	Atende Parcialmente
<i>Monitoramento</i>	Neutra	Atende Parcialmente

A respeito do aspecto “Ambiente de Controle”, na avaliação da Unidade predominou a aplicação parcial em sua minoria em mais da metade dos fundamentos, e o restante dos fundamentos têm aplicação parcial dos fundamentos, mas em sua maioria. Ratificamos a avaliação e entendemos que a aplicação prática dos fundamentos previstos na dimensão não é suficiente, apesar da UJ ter iniciado ações que buscam melhorias, em especial quanto à formalização dos procedimentos e instruções operacionais. Ainda é incipiente a proatividade no sentido de incentivar a maior participação dos funcionários na elaboração dos referidos procedimentos e instruções operacionais.

No aspecto “Avaliação de Risco”, a UJ concentrou sua avaliação no atendimento total e parcial (em sua maioria) dos fundamentos da dimensão, muito embora em dois itens essenciais revele que os fundamentos são aplicados parcialmente e em sua minoria: a) a identificação dos processos críticos e b) a mensuração e classificação dos riscos identificados. Dessa forma, entendemos ser insuficiente a situação real de avaliação de risco da UJ, e convalidamos a necessidade de melhorias no diagnóstico dos riscos, na identificação dos processos críticos, e na mensuração e classificação destes riscos.

Nos demais itens da avaliação, referentes aos aspectos “Procedimentos de Controle”, “Informação e Comunicação”, e “Monitoramento”, há predominância de neutralidade na percepção da Unidade, não sendo, portanto, possível a UJ atribuir uma proporção de aplicação destes fundamentos.

Quanto aos “Procedimentos de Controle”, entendemos ser parcialmente adequada a aplicação dos fundamentos desta dimensão no ambiente da UJ, muito embora a mesma tenha avaliado a dimensão, em sua maioria, como neutra. Este aspecto é dotado de quatro itens de avaliação e no item que aprecia se as atividades de controle da unidade são apropriadas e se funcionam de acordo com um plano de longo prazo, a UJ respondeu pela aplicação parcialmente inválida (ou seja, em sua minoria). Ratificamos esta avaliação e reforçamos a necessidade de melhoria nos procedimentos de controle interno, registrando, como exemplo de fragilidade dos procedimentos de controle, as constatações consignadas em pontos específicos deste relatório que tratam dos procedimentos operacionais da concessão da bolsa para crianças e adolescentes em situação de trabalho do PETI.

A respeito das dimensões “Informação e Comunicação” e “Monitoramento”, apreciamos de forma positiva a aplicação dos fundamentos destes aspectos no âmbito da Unidade, diante dos resultados apresentados pela UJ, no seu desempenho técnico, na normatização, no acompanhamento da execução das ações de Governo e nos encaminhamentos e implementação de soluções para atender as demandas do Controle Interno.

Em relação às duas áreas escolhidas (transferência fundo a fundo e certificação de entidades benéficas da assistência social) para avaliação de sua estrutura de controles internos, destacamos as boas práticas verificadas no âmbito da CGCEB - Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social. Nesta área, ressaltamos a clareza e objetividade no resultado do diagnóstico dos pontos críticos, os quais demonstram onde a área deve concentrar sua atuação em vista do atingimento dos seus objetivos. Além disso, a área adotou medidas efetivas com o fim de superar os problemas inerentes à sua própria estruturação: normatizando, criando manuais, definindo e sistematizando seus processos, dimensionando sua força de trabalho, comunicando suas dificuldades às áreas competentes.

No mesmo sentido, também a área técnica que lida com os processos de atualização de informações e gerenciamento do CRAS apresenta adequação em sua estrutura de controles internos administrativos, demonstrando a segregação de funções, o uso de instrumentos para mensurar desempenho e cumprimento de pactuações, os controles afetos à atualização de informações que influem no repasse financeiro, etc.

Em relação ao PETI, Ação 2060, registramos que, embora os procedimentos de controle da área finalística sejam adequados, as funções estejam segregadas, e existam controles afetos à atualização das informações que subsidiam as atualizações dos repasses financeiros, mencionamos a necessidade de melhorias no Sistema de Controle e Acompanhamento do Serviço Socioeducativo do PETI – SISPETI. O referido sistema, criado com o propósito de acompanhar a frequência das crianças e adolescentes ao serviço socioeducativo, apresenta entre suas limitações a falta de conexão com o SICON – Sistema de Controle de Condicionalidades (que permitiria a repercussão dos benefícios), a defasagem na atualização das informações provenientes do CadÚnico, e inconsistências na alimentação das frequências pelos

gestores municipais. Os problemas citados resultam do acompanhamento das constatações apontadas nas ações de controle executadas pela CGU nos Sorteios de Municípios, e também no Acompanhamento da Execução da Ação iniciado em 2009, com conclusão prevista para o primeiro semestre de 2012.

No quadro a seguir apresentamos resultado sintético da avaliação das áreas da UJ avaliadas sob os aspectos da estrutura de controles internos:

Quadro: Avaliação da Estrutura de Controles Internos – Áreas da SNAS

Área Selecionada/Programas/Ação	Estrutura de controles internos administrativos
<i>1384/2A60 – Proteção Social Básica/PAIF/CRAS</i>	Atende
<i>0068/2060 – PETI/Ações Socioeducativas</i>	Atende Parcialmente
<i>Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social</i>	Atende

Fonte: Relatório de Gestão de 2011. Quadro elaborado pela SNAS.

A respeito do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, a avaliação da estrutura de controle interno da Unidade consistiu em apreciar sua autoavaliação registrada no Relatório de Gestão de 2011, assim como avaliar duas áreas de negócio da UJ: a) formalização de convênios e contratos de repasse e b) prestação de contas.

No quadro a seguir são realizadas comparações entre a autoavaliação da Unidade, que representa um diagnóstico baseado na sua percepção a respeito da estrutura de controles internos, e a avaliação da auditoria, sob os mesmos aspectos, tendo em vista o autodiagnóstico do gestor e os resultados dos exames da auditoria.

Em relação ao diagnóstico do gestor, os conceitos utilizados dizem respeito à predominância de suas respostas no quadro de autoavaliação do Relatório de Gestão. Assim, a avaliação “parcialmente inválida” significa que a UJ concentrou suas respostas na aplicação parcial (em sua minoria) dos fundamentos do aspecto avaliado; a avaliação “neutra” foi atribuída quando a UJ concentrou sua avaliação na impossibilidade de afirmar uma proporção na aplicação dos fundamentos; e a avaliação “parcialmente válida”, quando a Unidade percebe que os fundamentos são aplicados parcialmente, mas em sua maioria.

Quadro: Estrutura de Controle Interno: Apreciação da autoavaliação realizada pelo FNAS

Componentes da Estrutura de Controle Interno	Autoavaliação do gestor	Avaliação da Auditoria
<i>Ambiente de Controle</i>	Parcialmente Inválida	Atende Parcialmente
<i>Avaliação de Risco</i>	Parcialmente Válida	Atende Parcialmente
<i>Procedimentos de Controle</i>	Neutra	Atende Parcialmente
<i>Informação e Comunicação</i>	Parcialmente Inválida	Atende Parcialmente

Monitoramento	Neutra	Atende Parcialmente
---------------	--------	---------------------

Fonte: Relatório de Gestão de 2011. Quadro elaborado pela DSDES.

A respeito do “Ambiente de Controle”, na avaliação da Unidade predominou a aplicação parcial, em sua minoria, em mais da metade dos fundamentos, e o restante dos fundamentos têm aplicação parcial, mas em sua maioria. Ratificamos a qualificação e entendemos que a aplicação prática dos fundamentos previstos na dimensão não é suficiente, apesar da UJ ter iniciado ações que buscam melhorias, em especial quanto à formalização dos manuais que tratam de suas atividades e procedimentos operacionais.

No aspecto “Avaliação de Risco”, a UJ concentrou sua avaliação no atendimento parcial (em sua maioria) dos fundamentos da dimensão, muito embora em dois itens essenciais revele que os fundamentos são aplicados parcialmente e em sua minoria: a) a identificação dos processos críticos e b) a mensuração e classificação dos riscos identificados. Dessa forma, entende-se ser insuficiente a real situação de avaliação de risco da UJ, convalidando a necessidade de melhorias no diagnóstico dos riscos, na identificação dos processos críticos, e na mensuração e classificação destes riscos.

No que tange aos fundamentos do aspecto “Informação e Comunicação”, a avaliação da UJ deu-se de modo a considerar que os fundamentos são aplicados em sua minoria, no entanto, conforme as observações realizadas pela auditoria e também com base em resposta da Unidade: *informações recebidas na unidade de interesse geral são divulgadas aos servidores do FNAS, por e-mail, através de lista de contatos que contempla todos os servidores. Do mesmo modo, informações específicas relacionadas aos serviços desenvolvidos na unidade, a aspectos administrativos, recebidas por meio de circulares ou por correio eletrônico, são divulgadas para as Coordenações-Gerais do FNAS, por e-mail, ou com a realização de reuniões específicas para deliberação/discussão dessas informações, conforme o caso.* Assim, consideramos parcialmente adequada a aplicação dos referidos fundamentos.

Quanto ao “Monitoramento”, na avaliação da UJ inexiste o monitoramento dos controles internos implementados, porém, pelas observações e análises realizadas no âmbito da auditoria da Unidade, entendemos que a mesma aplica de forma parcial os fundamentos desta dimensão. Apesar da manifestação da Unidade no sentido de que a “*unidade tem ciência que se trata de iniciativa inédita a absorção e implementação de conceitos referentes a controle interno. Assim, o assunto carece de uma avaliação e discussão mais aprofundada na unidade propriamente dita, bem como na unidade à qual é vinculada, a fim de aferir o nível ideal para a conscientização, entendimento e implementação de medidas necessárias ao aperfeiçoamento do controle, em todas as acepções*”, entendemos que seus processos apresentam-se estruturados de forma a atender o princípio de segregação de funções, a controlar o estoque de prestação de contas, adotando ações proativas para o tratamento dos seus pontos críticos, etc.

Nos itens da avaliação dos “Procedimentos de Controle”, na percepção da Unidade há predominância de neutralidade, não sendo, portanto, possível atribuir uma proporcionalidade de aplicação destes fundamentos.

No entanto, entendemos que a aplicação dos fundamentos desta dimensão no ambiente da UJ ocorre parcialmente, embora a mesma tenha avaliado a dimensão, em sua maioria, como neutra. Este aspecto é dotado de quatro itens de avaliação e, no item que aprecia se as atividades de controle da Unidade são apropriadas e se funcionam de acordo com um plano de longo prazo, a UJ respondeu pela aplicação parcialmente inválida (ou seja, em sua minoria). Ratificamos esta avaliação e reforçamos a necessidade de melhorias nos procedimentos de controle interno, acrescentando como exemplos de necessidade de melhorias dos procedimentos de controle, as constatações registradas em pontos específicos deste Relatório que tratam do acompanhamento no SICONV, dos contratos de repasse, firmados no âmbito da UG 550015 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS, cuja administração está a cargo da Caixa Econômica Federal, de acordo com o Contrato Administrativo nº 01/2009; e da falta de tempestividade na sistemática de instauração das Tomadas de Conta Especial.

No quadro a seguir apresenta-se o resultado sintético da avaliação das áreas da UJ apreciadas sob os aspectos da estrutura de controles internos, tendo em vista os resultados da auditoria, e as constatações retro mencionadas.

Quadro: Avaliação da Estrutura de Controles Internos – Áreas do FNAS

Área Selecionada/Programas/Ação	Estrutura de controles internos administrativos
<i>Formalização de Convênios e Contratos de Repasse</i>	Atende Parcialmente
<i>Prestação de Contas</i>	Atende Parcialmente

Fonte: Relatório de Gestão de 2011. Quadro elaborado pela DSDES.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

No que se refere a instrumentos de transferência voluntária sob responsabilidade da UJ, ou seja, convênios firmados pela UG 330013 - Fundo Nacional de Assistência Social e contratos de repasse firmados no âmbito da UG 550015 - Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS, administrada pela Caixa Econômica Federal – CAIXA (Contrato Administrativo nº 01/2009), as informações relativas aos controles sobre a gestão das transferências voluntárias da Unidade estão condizentes com os levantamentos e resultados obtidos nos trabalhos de campo de auditoria.

Entretanto, em consulta aos Sistemas Corporativos (SIAFI e SICONV, situação em 31.12.2011), foram detectadas divergências entre os resultados obtidos em relação aos quantitativos e valores financeiros consignados nos quadros do Relatório de Gestão. A análise das inconsistências verificadas demonstrou que existem fragilidades na inserção e/ou atualização de dados de convênios nesses Sistemas, haja vista que itens de cadastro, tais como a alteração da data final de vigência, relativos a convênios específicos, somente foram inseridos nos Sistemas no exercício de 2012, embora a prorrogação de vigência dos referidos convênios tenha sido solicitada pelo convenente e deferida pelo MDS ainda em 2011.

Saliente-se, no entanto, que as informações consignadas nos quadros de transferência voluntária foram elaboradas com base na posição mais atual desses instrumentos, de maneira que as informações constantes do Relatório de Gestão de 2011 podem estar mais fidedignas e mais próximas da realidade do que a posição registrada no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI em 31.12.2011 (base SIAFI 2011). Frise-se que as informações dos quadros de transferências voluntárias do Relatório de Gestão de 2011 estão alinhadas com os cadastros no SICONV.

Em 2011, a Unidade não firmou convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, não sendo utilizado o recurso do chamamento público disposto no art. 4º do Decreto nº 6.170, de 25.7.2007. Entretanto, no âmbito das Ações 1384/2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica, e 1385/2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial, por meio da CAIXA, o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS celebrou 55 (cinquenta e cinco) contratos de repasse com Municípios que atendiam aos critérios dispostos na Resolução CNAS nº 32, de 8.10.2010.

Assim, por meio da Resolução CIT nº 07, publicada em 7.10.2011, foram firmados contratos de repasse com valores entre R\$ 100.000,00 e R\$ 230.000,00, tendo sido empenhado no exercício auditado o montante de R\$ 11.645.538,94, que ao final do exercício de 2011 foi inscrito em Restos a Pagar Não-Processados, não havendo repasses em 2011, uma vez que a documentação enviada pelos Municípios, até a data de elaboração deste Relatório, ainda se encontrava sob análise da CAIXA, motivo pelo qual os contratos de repasse se encontram na situação de cláusula suspensiva.

O MDS, por meio do FNAS, encarregou-se da aprovação do mérito social das propostas dos Municípios, e a CAIXA, com respaldo no Contrato Administrativo nº 01/2009, assumiu a responsabilidade pela análise e aprovação dos documentos de habilitação, bem como pela inserção e atualização dos dados no SICONV, de maneira que os processos originais de cada contrato de repasse permanecem sob a guarda dessa Instituição Financeira e não do MDS.

Vale frisar que o Contrato Administrativo nº 01/2009, assinado em 1.12.2009, tem como objeto a prestação de serviços pela CAIXA na operacionalização das Ações de Estruturação da Rede de Proteção Social Básica e Especial, relacionada a recursos de investimentos. Sendo assim a contratada responde

pela operacionalização da UG 550015 – POPS SNAS, formalizando, acompanhando e analisando a prestação de contas de contratos de repasse entre o FNAS e os entes da federação.

Considerando que o SICONV é a única ferramenta de gestão e controle dos contratos de repasse, disponível ao MDS para verificação das responsabilidades contratuais da CAIXA, e principalmente, quanto à verificação do cumprimento da legislação por parte dos entes envolvidos, foi selecionada amostra com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, objetivando aferir a conformidade dos registros cadastrais dentro desse Sistema Corporativo Federal relativo aos 55 contratos de repasse firmados em 2011. Tal amostra teve a seguinte representatividade:

Quadro - Volume de recursos analisados por Programa / Ação

Programa / Ação	Quantidade total de transferência no exercício	Volume de recursos total de transferência no exercício	% da Quantidade analisado	% do volume de recursos analisados
1384 / 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica	33	6.628.820,69	15,15	15,54
1384 / 2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial	22	5.016.718,25	4,55	4,58
Total	55	11.645.538,94	10,71	10,82

Fonte: SICONV.

Na amostra verificada, foram constatadas inconsistências nos dados inseridos no SICONV, relacionadas com o cadastro do final de vigência; da data limite para prestar contas; dos controles da CAIXA relacionados com a verificação dos limites da contrapartida, conforme a Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); tendo sido também verificada a falta da anexação de versões digitalizadas dos termos de contrato de repasse, sem os quais o MDS fica impossibilitado de conhecer os critérios, condições dos contratos e as responsabilidades de cada partícipe.

Diante do risco de as impropriedades verificadas impactarem negativamente nos controles relativos à cobrança e análise das prestações de contas desses contratos, recomendou-se ao FNAS que fossem mantidas gestões com a CAIXA no sentido de regularizar as pendências cadastrais encontradas. Vale ressaltar que o Contrato Administrativo nº 01/2009, firmado com a CAIXA, não possui Acordo de Nível de Serviço – ANS disposto na IN/MPOG/SLTI nº 02/2008, logo, essa deficiência na formalização e planejamento dos serviços a serem prestados pela CAIXA pode ter resultado nas fragilidades detectadas na execução do contrato, haja vista a ausência de um processo de trabalho bem definido, dentro da UJ, objetivando a aferição da qualidade cadastral dos cadastros informatizados dos contratos de repasse.

Quanto ao cumprimento ao art. 25, § 1º, inc. IV, item “d”, da LRF, verificou-se que a CAIXA exigiu, por meio de diligências específicas a todos os contratos de repasse constantes da amostra, documentos comprobatórios das contrapartidas financeiras propostas pelos Municípios. Considerando que os proponentes anexaram tanto a declaração de contrapartida, quanto os anexos dos Quadros de Detalhamento das Despesas – QDD da LOA Municipal, evidenciou-se que a CAIXA manteve gestões no sentido de que os Municípios proponentes comprovassem a disponibilidade orçamentária de suas contrapartidas.

Em virtude de o MDS não deter a posse dos processos originais dos contratos de repasse, não foi possível verificar se a CAIXA realizou consultas ao CAUC no sentido de aferir se cada Município proponente instituiu e vem arrecadando os impostos de sua competência, conforme determina o artigo 11 da LRF. Também pela ausência dos autos, não foi possível aferir se a CAIXA verificou outras condições legais dispostas no art. 25, § 1º, inc. IV da LRF, tais como: se o proponente se achava em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; se cumpriu os limites constitucionais relativos à educação e saúde; e se não extrapolou os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal.

Tendo em vista a impossibilidade de aferir se a CAIXA consultou o CAUC para cada Município, cabe afirmar que a ausência dos autos prejudicou a verificação ao cumprimento dos arts. 11 e 25 da LRF,

tendo sido utilizado apenas o cadastro do SICONV para esse fim. Ressalte-se, no entanto, que nos termos da Mensagem CONED/STN nº 1275197-2005, quando se tratar de transferências voluntárias nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, as restrições no CAUC não impedem a celebração ou as liberações de recursos.

Saliente-se que o Quadro XXXV – A.6.2.1 (550015 – POPS/FNAS) do Relatório de Gestão de 2011 registra que foram celebrados 54 (cinquenta e quatro) contratos de repasse pela CAIXA, em vez do quantitativo de 55 instrumentos obtidos pelo SICONV e para os quais foram emitidos empenhos em 2011. A Unidade informou que se tratava de apenas um instrumento cuja publicação no D.O.U. não havia ocorrido em 2011, porém, a equipe de auditoria verificou que outros contratos de repasse também não continham registro de publicação de seu extrato no SICONV, de maneira que foi recomendado à UJ que mantivesse gestões com a CAIXA no sentido de sanar essa pendência.

Com relação ao Acompanhamento e Fiscalização dos convênios, etapas previstas no art. 23 da IN/STN/MF nº 01/1997 e art. 51 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, conforme exposto em item deste Relatório de Auditoria, em que pese a falta de uma estrutura própria, dentro da Unidade, para a atividade de fiscalização in loco, verificou-se que a Assessoria Especial de Controle Interno – AECI tem atuado em parceria com o FNAS, no sentido de inspecionar os municípios conveniados, o que é ponto positivo a ser mencionado na gestão dos convênios.

A partir da análise de uma amostra dos relatórios de fiscalização elaborados pela AECI, no exercício de 2011, verificou-se que as equipes realizaram uma análise abrangente dos aspectos legais e de conformidade relativos à consecução das metas dos convênios, tendo sido apontadas fragilidades e impropriedades, de cunho formal ou não, que foram objeto de diligência por parte da Unidade. Como melhoria ao processo de trabalho relativo à fiscalização dos instrumentos, sugere-se que a Unidade amplie sua atuação de maneira a abranger um maior número de instrumentos fiscalizados, considerando a grande quantidade de transferências concedidas em anos anteriores. Saliente-se que o MDS considera que a fiscalização dos contratos de repasse fica a cargo da CAIXA, de maneira que, em 2011, a Unidade não inspecionou contratos de repasse firmados pela CAIXA.

No que concerne à cobrança das prestações de contas dos convênios, principalmente, daqueles com prazo vencido, por meio de entrevistas, inspeções, e sobretudo, a partir de análise de amostras, verificou-se que os controles de cobrança da prestação de contas podem ser considerados suficientes e adequados. Conforme cadastro do SIAFI 2011, dos 111 (cento e onze) convênios efetivos que, em 2011, tinham prazo vencido para prestar contas, verificou-se que a atuação da Unidade obteve resultados, haja vista as prestações de contas atrasadas terem sido enviadas até o início de 2012, sendo que algumas delas chegaram a ser prontamente analisadas e aprovadas pela UJ, ou tiveram seu saldo registrado como inadimplente no SIAFI.

Há que se comentar, entretanto, que alguns desses convênios se tratavam de instrumentos cujas alterações cadastrais, relativas a prorrogações de vigência, não haviam sido inseridas nos Sistemas Corporativos até o final de 2011, conforme relatado nos parágrafos anteriores. Outros casos referiam-se a Serviços de Ação Continuada – SAC ou repasses a órgãos federais (a exemplo do INSS, para gestão do Programa de Benefício de Prestação Continuada – BPC), cujo registro no SIAFI, na modalidade convênio, foi feito para mero controle da Unidade, não representando convênios de fato.

Como boa prática da atividade interna de cobrança das prestações de contas, merece ser apontado o uso do SICONV para a emissão de notificações aos convenentes, no que tange à expedição de orientações sobre a forma mais adequada de apresentar a prestação de contas, bem como para diligências relativas à cobrança das prestações de contas e sobre a necessidade de serem registradas, no sistema, informações de execução do objeto (notas fiscais, pregões, recibos, pagamentos, etc.), viabilizando, assim, a geração dos relatórios de prestações de contas, dentro do sistema.

Apesar da preocupação em utilizar o SICONV como ferramenta de gestão dos convênios, verificou-se que esse Sistema ainda carece de algumas funcionalidades que acabam impactando nos controles da Unidade. Dessa forma, verificou-se que a Unidade ainda utiliza planilhas paralelas, em Excel, para a aplicação de alguns controles, tais como o cancelamento de instrumentos, bem como outros relatórios gerenciais diversos sobre os instrumentos.

Com relação à atuação da Unidade sobre o estoque atual e o elevado passivo de prestações de contas (cerca de 5.600 instrumentos com saldo registrado na conta "A APROVAR", conforme posição de 31.12.2011 do SIAFI), por meio de análise comparativa entre registros dos Sistemas Corporativos

Federais e informações levantadas pela equipe de auditoria, constante de item específico deste Relatório, verificou-se que, em 2011, a estratégia adotada pela Unidade foi a de atuar sobre esse passivo, analisando uma quantidade considerável de prestações de contas de instrumentos vencidos até 2008, em que pese também ter sido priorizada a análise das prestações de contas dos convênios com final de vigência nos exercícios de 2009 e 2010, bem como dos convênios que venciam no exercício de 2011, que visou minimizar o risco da formação de novos estoques.

Essa estratégia resultou na redução de aproximadamente 10% desse passivo, entretanto, o estoque de prestações de contas de convênios vigentes até 2008 ainda permanece elevado. Alinhado com essa lógica, foi publicada a Portaria MDS nº 72, de 18 de abril de 2012, que estabeleceu procedimento específico de exame das prestações de contas atinentes aos convênios e instrumentos congêneres, de maneira que a Unidade, dentro das suas condições, demonstrou que tem envidado esforços para a realização de uma análise mais célere das prestações de contas que se encontram sob a égide da IN/STN/MF nº 01/1997.

Conforme consta em informação específica neste Relatório, segundo a Unidade, foram analisadas 942 prestações de contas (928 de convênios do SIAFI e 14 do SICONV) no exercício de 2011, sendo que destas, 882 foram aprovadas, total ou parcialmente (868 no SIAFI e 14 no SICONV), e as demais foram encaminhadas para TCE, em decorrência de inconformidades detectadas na documentação de prestação de contas ou pela mera falta de documentos exigíveis.

A partir de uma amostra não probabilística de convênios, foram verificados aspectos como obediência ao art. 28 da IN/STN/MF nº 01/1997 e ao art. 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008; compatibilidade dos pareceres técnico e financeiro emitidos; adequabilidade do registro no SIAFI e/ou SICONV; e se foram adotadas medidas pertinentes decorrentes dos pareceres de análise da documentação das prestações de contas.

Com o resultado dessas análises, é possível afirmar que a UJ mantém os controles necessários para a análise das prestações de contas, conforme se evidencia na rotina interna que contém procedimentos padronizados, tais como: inclusão no processo de um formulário (*checklist*) para verificação das peças exigidas pela legislação que rege o processo; inclusão de formulário de avaliação da documentação denominado Ficha de Análise Financeira, que auxilia o processo de conferência dos conteúdos; emissão de nota técnica com a avaliação realizada; despachos de aprovação (total ou com ressalva) ou reprovação denominado Termo de aprovação ou reprovação.

Dentre os processos analisados, de maneira geral, verificou-se que foram realizados os devidos encaminhamentos, tais como: diligências para complementação de informações ou peças, assim como para devolução de parcela de recurso não aplicado no objeto; aprovação parcial; aprovação com ressalvas e as reprovações com o encaminhamento para a Tomada de Contas Especial – TCE; e foram realizados os devidos registros no SIAFI. Sendo assim, pode-se afirmar que os controles relativos à análise da prestação de contas das transferências concedidas pela Unidade são adequados e suficientes.

Quanto às irregularidades constatadas nos convênios, em 2011, a Unidade instaurou 81 (oitenta e uma) TCE motivadas pela omissão no dever de prestar contas, bem como por falta de encaminhamento de documentação complementar e impropriedades nas prestações de contas ou na comprovação do cumprimento do objeto. Conforme descrito em item específico do Relatório, em que pese a Unidade ter afirmado que seus controles são adequados, há que se mencionar prováveis problemas atinentes à aplicação desses controles, visto que quase a metade dessas TCE foram instauradas intempestivamente, tendo sido extrapolado o prazo máximo fixado no § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007.

Como causas para essa intempestividade na instauração das TCE para os convênios, foram encontradas causas conjunturais diversas, tais como problemas relativos à qualificação técnica da equipe técnica, que prejudica a interpretação das situações que ensejam TCE, a partir da análise da prestação de contas; e o elevado estoque de prestações de contas a serem analisadas, que atrasa a análise de documentação complementar que é apresentada pelo convenente, após as medidas administrativas. Conforme relatado anteriormente, a Unidade tem atuado na redução desse estoque de prestações de contas, de maneira que a expectativa é de que os prazos para instauração de TCE, especificamente para os convênios, se reduzam nos exercícios posteriores, lembrando que, em contrapartida, em colaboração com a idéia de reduzir o estoque de prestações de contas a serem analisadas, a Unidade não firmou novos convênios no exercício auditado.

Cabe acrescentar que a Unidade informou que, considerando o aspecto de resarcimento ao erário, a

maior parte das devoluções de recursos aos cofres públicos foram resultantes das análises das prestações de contas de convênios e transferências fundo a fundo que ocorrem, em sua maioria, antes da instauração da TCE. Segundo a Unidade foram restituídos R\$ 29.213.603,81 (vinte e nove milhões, duzentos e treze mil, seiscentos e três reais e oitenta e um centavos) no exercício de 2011.

2.7 Avaliação da Conformidade da Manutenção de Restos a Pagar

Em 2011, o saldo atual de Restos a Pagar Não Processados da UG 330013 - Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS era de R\$ 67.954.109,11, sendo o montante de R\$ 54.327.241,60 (223 empenhos) relativo a empenhos de 2011 que foram inscritos no exercício, e R\$ 13.626.867,51 (52 empenhos) referentes à manutenção de empenhos de 2010, que foram mantidos em restos a pagar não processados em 2011.

Para avaliar a regularidade da manutenção do registro dos Restos a Pagar Não Processados com o disposto no artigo 35 do Decreto 93.872/86, e no Decreto nº 7.468, de 28.4.2011, por meio de extrações no SIAFI, a partir dos empenhos inscritos em 2011 na conta Restos a Pagar Não-Processados, foi selecionada uma amostra não probabilística de 15 (quinze) empenhos com base nos critérios materialidade, criticidade e relevância, relacionados com despesas de diversas naturezas (339018, 334041, 334141, 333141, 339092, 339039). Concluídas as análises, não foram constatadas irregularidades, uma vez que a Unidade demonstrou que todas as inscrições da amostra foram motivadas com base nos incisos I e III do art. 35 do Decreto 93.782/86.

Quanto à UG 550015 - POPS/FNAS, relativo aos contratos de repasse celebrados pela CAIXA, verificou-se que, em 31.12.2011, o saldo atual da conta Restos a Pagar Não Processados totaliza o montante de R\$ 59.864.868,19, sendo R\$ 11.645.538,94 relativos a empenhos inscritos dentro do exercício (56 inscrições), R\$ 48.216.829,25 referentes à manutenção das inscrições feitas em 2010 (246 manutenções) e mais R\$ 2.500,00 referentes a um único empenho de 2009.

Em análise do universo dos empenhos inscritos em 2011 da UG 550015, verificou-se que as inscrições foram devidamente fundamentadas no inciso I do art. 35 do Decreto 93.872/86, uma vez vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida. Esses empenhos referem-se aos contratos de repasse firmados ao final do exercício de 2011, cujo repasse não foi realizado.

Com relação aos empenhos do exercício de 2010 inscritos em Restos a Pagar Não-Processados em 31.12.2010 e não liquidados em 2011, em função do Decreto nº 7.654, de 23.12.2011, os referidos empenhos, no montante de R\$ 13.626.867,51 (UG 330013) e R\$ 48.219.329,25 (UG 550015), tiveram sua vigência prorrogada até 30 de junho de 2012, logo, tais empenhos não foram objeto de verificação.

2.8 Avaliação da Entrega e do Tratamento das Declarações de Bens e Rendas

Em relação ao cumprimento das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/93 relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, as Unidades disponibilizaram no Quadro 29 do Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Assistência Social e no Quadro XLII, do Relatório de Gestão da agregada Fundo Nacional de Assistência Social, as informações prestadas pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Secretaria Executiva do MDS sobre o assunto, Unidade Jurisdicionada que centraliza a execução dos serviços de Recursos Humanos e o cumprimento das exigências da referida lei.

No Relatório de Gestão da SNAS constatou-se a ocorrência de 01 servidor não ter cumprido a exigência de apresentação da Declaração de Bens e Rendas, no entanto, a SNAS, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 433, de 30.4.2012, em resposta a questionamento da auditoria na SA nº 201203613/004, de 24.4.2012, informou que a situação foi regularizada.

Sobre possíveis providências a serem tomadas pela UJ para exigência do cumprimento do dispositivo legal, a mesma, no expediente mencionado informou que “*o acompanhamento e controle da apresentação das Declarações de Bens e Rendas são realizados pela CGRH. Os servidores que não optam pela entrega da autorização de acesso e não realizam a entrega da DBR anual são cobrados mediante e-mails, memorandos, cartas e contatos telefônicos ao término de cada exercício financeiro. Quando demandada, a SNAS reforça essa cobrança, visando solucionar eventual(is) pendênci(a)s.*

Quando se encerra o exercício da função ou cargo que ocupam, os servidores somente recebem a Declaração de Nada Consta (a qual afirma que não restam obrigações pendentes com esta Pasta) após a entrega, à CGRH, da DBR ou da autorização de acesso”.

Isto posto, conclui-se que, apesar da evidenciação no Relatório de Gestão de 2011 de informações pela UJ a respeito das obrigações estabelecidas na Lei nº 8.730/93 relacionadas à entrega e ao tratamento das declarações de bens e rendas, as verificações a serem aplicadas para comprovação do cumprimento da mencionada lei, tanto na SNAS quanto no FNAS não são pertinentes em função da centralização CGRH/SE/MDS.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Com relação às deliberações do TCU, foram selecionados os acórdãos e decisões expedidos em 2011 ou para os quais a UJ tenha adotado providências para atendimento no exercício e, cumulativamente, que tenha havido determinação expressa para atuação por parte desta Controladoria.

Desta forma, foram analisados 10 (dez) acórdãos, sendo que 4 (quatro) foram considerados atendidos. Os Acórdãos nºs. 3471/2009 e 716/2010, ambos da 2^a Câmara, e nº 6711/2010 – 1^a Câmara possuem deliberações pendentes de atendimento. Contudo, verificamos que a UJ vem adotando providências visando atender as determinações e recomendações do Tribunal, com prazo estimado de finalização ainda para o exercício de 2012.

Salientamos que, de forma geral, as determinações do TCU a esta Controladoria foram relacionadas ao monitoramento do atendimento das deliberações exaradas, em especial no encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais, caso instauradas. Especificamente para os Acórdãos nºs. 2279/2010 e 393/2011 - Plenário constaram determinações mais específicas, sobre as quais nos manifestamos nas análises realizadas, registradas neste Relatório.

No que concerne ao Acórdão nº 2279/2010 - Plenário, embora o gestor tenha considerado como “atendido”, entendemos que restou pendente o atendimento do item 1.4.1.2, sendo que solicitamos a elaboração de relatório circunstanciado das irregularidades e providências adotadas.

Especificamente sobre o Acórdão nº 393/2011 – Plenário, que trata de auditoria operacional realizada na Caixa Econômica Federal – CAIXA, indicado pelo gestor como “pendente de atendimento” no Relatório de Gestão, verificamos que a UJ tem se articulado junto à Contratada visando atender a recomendação contida no item 9.1.2.2 (inclusão de cláusula específica no contrato que possibilite a CAIXA cancelar a operação no caso do beneficiário não cumprir os prazos acordados para a entrega de documentação, sem necessidade de autorização do Órgão Gestor). Em relação ao item 9.1.2.1, que trata de recomendação do TCU para a instituição de treinamento aos beneficiários de contratos de repasse, o gestor argumentou que a implementação das providências demanda a articulação com outros atores federais, a exemplo da CAIXA e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Embora a Unidade não disponha de um plano de ação/atividades próprio, com cronograma definido para realização de treinamentos aos beneficiários de contratos de repasse, o gestor demonstrou a existência de um cronograma de capacitações desenvolvidas no âmbito do SICONV, no 1º semestre de 2012, pelo Ministério do Planejamento. Contudo, restou pendente a demonstração da aderência do conteúdo das capacitações com as impropriedades identificadas pelo TCU no âmbito do Acórdão, bem como a compatibilidade do nº de vagas ofertadas para capacitação frente à demanda dos entes e entidades que, por meio de contratos de repasse, recebem recursos descentralizados pela UJ, motivo pelo qual entendemos que o item encontra-se “pendente de atendimento”.

No tocante à determinação pontual à CGU, constante do Acórdão 802/2010 – 1^a Câmara (TC – 2008), registramos que o seu atendimento se deu ainda em 2011, no item 4.2.2.1 da 2^a Parte do Relatório de Auditoria nº 201108895 (TC – 2010).

Com relação ao Fundo Nacional de Assistência Social, verificamos informações em seu Relatório de Gestão das providências adotadas para o atendimento das deliberações exaradas pelo TCU (item 15 do Anexo II da DN TCU nº 108/2010), segregando os acórdãos atendidos no exercício e aqueles que permanecem pendentes de atendimento (anexos II e III, respectivamente, do referido relatório).

Em pesquisa ao site do TCU, não identificamos acórdãos ou decisões exarados pelo Tribunal em 2011,

direcionados ao FNAS, em que conste determinação expressa para acompanhamento por parte desta Controladoria. De forma complementar, pesquisa ao Relatório de Gestão não indicou a existência de acordãos ou decisões de exercícios anteriores, para os quais tenham sido tomadas providências para atendimento em 2011 e que também constasse determinação expressa do TCU para acompanhamento por parte da CGU.

Vale ressaltar que nos acordãos e decisões, várias determinações e recomendações proferidas pela Corte de Contas sobre recursos operacionalizados pelo FNAS são direcionadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/MDS ou à Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS. Assim, a análise destes casos foi inserida no Relatório de Auditoria Anual de Contas da SNAS.

2.10 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações da CGU constantes dos Relatórios de Auditoria do exercício 2010, foram avaliadas as 10 recomendações oriundas dos Relatórios nº 201108895 e nº 201108898, respectivamente da SNAS e do FNAS, assim como foram avaliadas as 13 recomendações feitas nas auditorias de contas dos exercícios 2008 e 2009, Relatórios nº 243947 e nº 243948(2009); e nº 224481 e nº 224482(2008). Desse escopo, aferimos que 30% (3 de 10) das recomendações do exercício 2010 foram atendidas, e que ainda restam cerca de 39%(5 de 13) das recomendações de 2008 e 2009 para serem atendidas.

É relevante destacar que, quanto às recomendações pendentes de atendimento, a UJ apresentou justificativas em seu Relatório de Gestão 2011 para fundamentar novo prazo para atendimento, a ser registrado no Plano de Providencia Permanente e reavaliado ainda no exercício de 2012.

2.11 Conteúdo Específico

Medidas adotadas para acompanhar e aprimorar os procedimentos de revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC e evolução dos quantitativos dos benefícios em processo de revisão.

Em atendimento à determinação contida no item 26, subitem “c” da Parte C do Anexo II da Decisão Normativa nº 108, de 24.11.2010, a SNAS apresentou em seu Relatório de Gestão (item 18) as medidas adotadas para acompanhar e aprimorar os procedimentos de revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC e a evolução dos quantitativos dos benefícios em processo de revisão. A SNAS tem adotado medidas com o objetivo de instituir novo processo de revisão do BPC, conforme informações prestadas no Relatório de Gestão de 2011. A construção do novo processo ocorre há mais de três exercícios, com início efetivo em 2009 a partir de contratação de empresa para desenvolvimento de solução tecnológica denominada Sistema Informatizado de Gestão do BPC (SIGBPC), que dará suporte ao novo processo de revisão. O contrato tem vigência para fevereiro de 2013, restando parcela significativa a ser executada em 2012, conforme resposta da UJ a questionamento da equipe de auditoria.

Para implantação do novo processo, além do desenvolvimento do próprio sistema são necessários: a implantação do módulo de revisão bienal do SIBE/INSS, sistema de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguridade Social, o qual tem cronograma atrasado, com apenas um piloto executado em 2011; e a inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, pois se trata de uma das principais fontes de dados para o modelo de revisão em desenvolvimento. O procedimento de inserção de beneficiários no CadÚnico é regulamentado pela Instrução Operacional Conjunta SENARC e SNAS de nº 12/2012, com prazo para a conclusão previsto para 30.11.2012, tendo até o momento atingido o quantitativo de 1.231.641, dos 3.644.591 beneficiários em abril de 2012. (fonte: http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/download_beneficiarios_bpc.htm)

Com relação ao atual processo de revisão, ao analisarmos as informações prestadas pela UJ por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 585, de 22.5.2012, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203613/008, de 11.5.2012, e tendo em vista os quadros referentes à evolução dos quantitativos dos benefícios em processo de revisão, presentes no Relatório de Gestão, verifica-se que o processo atual de revisão estacionou na 7º etapa de revisão, que compreendeu revisões residuais das etapas 4, 5 e 6, cujo período de concessão dos benefícios abrangeu de 1º de agosto de 2000 a dezembro de 2007. A situação

evidencia um acúmulo de benefícios não revisados, considerando que, por exemplo, benefícios concedidos entre 2008 e 2009 têm indicação de revisão ao ser observado o artigo 21 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – nº 8.742/93).

Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social.

Em atendimento à determinação contida no item 26, subitem “c” da Parte C do Anexo II da Decisão Normativa nº 108, de 24.11.2010, a SNAS apresentou em seu Relatório de Gestão (item 18) as medidas adotadas para dar cumprimento aos regulamentos, normas e procedimentos para concessão, renovação e cancelamento de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, conforme estabelece a Lei nº 12.101/2009.

Cabe registrar que no item “15.2 - Deliberações do TCU Pendentes de Atendimento no Exercício” do Relatório de Gestão constam informações sobre o Acórdão nº 2826/2011 – Plenário, referente à auditoria de conformidade realizada pelo TCU junto à SNAS, com vistas a verificar a regularidade dos atos de concessão/renovação de registro e certificado de entidade beneficiante de assistência social. Sobre este assunto, a UJ evidenciou o encaminhamento, ao Tribunal, do Plano de Ação referenciado no item 9.2 do Acórdão, constando as medidas corretivas para os achados identificados.

A Lei nº 12.101, de 27.11.2009, posteriormente alterada pela Lei 12.453, de 21.7.2011, transferiu do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para os Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a competência para a certificação das entidades benéficas de assistência social, conforme a área de atuação da entidade. A regulamentação do assunto se deu por meio do Decreto nº 7.237, de 20.7.2010.

No âmbito do MDS, a competência para a certificação das entendidas foi assumida pela SNAS, por meio do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP), ao qual compete certificar as entidades com atuação na assistência social, implantar, gerir e manter o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), bem como propor parâmetros e procedimentos para o estabelecimento do Vínculo SUAS. O Departamento está estruturado em duas Coordenações Gerais: a de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social (CGCEB) e a de Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (CGRSS).

No Relatório de Gestão foram descritas as várias ações empreendidas ao longo do exercício de 2011, no sentido de estruturar o DRSP, em especial a CGCEB, com o fito de atender o significativo nº de processos a serem analisados. Contudo, foram identificadas divergências nas informações relacionadas ao quantitativo de processos analisados no exercício de 2011, tanto no âmbito do Relatório de Gestão, como também quando comparadas com as constantes no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 445, apresentado a esta Controladoria. Posteriormente, a UJ justificou as inconformidades, bem como retificou o quantitativo dos processos decididos em 2011 (186) e em 2012 (235, até 15.5.2012). Cabe contextualizar que os processos se distinguem em dois grandes grupos: protocolados antes e após a data de publicação da Lei nº 12.101/2009. Observando o regramento contido no § 1º do art. 4º do Decreto nº 7.237/2010, o DRSP tem priorizado a análise dos processos anteriores à publicação da Lei.

Verificamos o não atendimento do disposto no art. 35 da Lei nº 12.101/2009, segundo o qual os pedidos de renovação de certificação protocolados e ainda não julgados na data de publicação da Lei, bem como as representações em curso no CNAS naquela data, deveriam ser julgados pelos Ministérios de cada área no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Conforme dados apresentados pela UJ durante os trabalhos, em 15.5.2012 restavam 747 (44%) processos de renovação ou representação pendentes de decisão. Em consequência, considerando a prioridade dada a este grupo prioritário de processos, o prazo de seis meses para análise, fixado no § 1º do art. 4º do Decreto nº 7.237/2010, também não vem sendo observado, fato inclusive que se constitui em um dos achados do TCU, constante do Acórdão nº 2826/2011 - Plenário. Conforme o Plano de Ação encaminhado pela UJ ao Tribunal, a meta estabelecida para a análise e publicação de todos os processos (1.287) com data de protocolo anterior à Lei nº 12.101/2009 é novembro/2012.

Contudo, as ações empreendidas pela Unidade no decorrer de 2011, visando estruturar o DRSP, em especial a CGCEB, se constituem em fatores atenuantes para a situação observada, dentre os quais merecem ser destacadas: elaboração do Manual de Entendimentos para Elaboração de Pareceres Técnicos, do Manual de Rotinas Administrativas e de Modelos de Pareceres; busca pela uniformização de interpretações relacionadas aos requisitos no processo de concessão ou renovação de CEBAS, a

exemplo da Nota Técnica nº 28/2011, de 25.11.2011; articulação com os demais ministérios (MEC e MS), mediante a instituição de comissão (Portaria Interministerial nº 02/2011); publicação da Portaria GM/MDS nº 353/2011, visando se adequar às determinações do Decreto nº 7.237/2010; instituição de Grupo de Trabalho composto pelas consultorias jurídicas do MDS, MS e MEC (Portaria AGU nº 488/2011); a implantação do Sistema Eletrônico de Emissão de Protocolo; e o início do desenvolvimento do Sistema CNEAS. Também merece registro o esforço da UJ em reestruturar a equipe da CGBEC, não só quanto ao aspecto quantitativo, mas também qualitativamente. Foi promovida a substituição de membros da equipe por outros profissionais, com formação nas áreas de Ciências Contábeis, Direito e Serviço Social, com perfil mais adequado para analisar os processos e elaborar pareceres. Em termos quantitativos, houve um incremento de 40% na força de trabalho da CGBEC, passando de 20 profissionais ao término de 2011 para 28 em 05/2012. Este quantitativo ainda é considerado insuficiente pelo gestor, que estima a necessidade de 45 profissionais para fazer face à demanda crescente de processos.

Ressaltamos que no período de 1.1.2012 a 15.5.2012 foram decididos 235 processos, superando o quantitativo de todo o exercício de 2011 (186). Assim, a meta estabelecida junto ao TCU de finalizar o grupo de 1.287 processos protocolados antes da Lei até o mês 11/2012, embora factível, depende de um ganho incremental dos trabalhos ao longo dos próximos meses, visto que exige uma média mensal superior a 200 processos.

Paralelamente, o estoque de processos protocolados após a Lei nº 12.101/2009 pendentes de análise encontra-se próximo de 4.400 (posição em 15.5.2012). Considerando que só serão objeto de análise após a decisão sobre o grupo prioritário (1.287) e levando-se em conta a expectativa de processos passíveis de serem protocolados em 2012 (cerca de 300/mês), este número deve superar a 6.000 processos ao final deste exercício. Nesta perspectiva, torna-se imperioso o aumento da capacidade mensal de produção da CGBEC, o que passa, entre outras medidas, pela necessidade de ampliação da equipe, sob o risco de geração de um estoque sistêmico a cada exercício. A insuficiência do quadro de pessoal foi outro achado apontado pelo TCU no Acórdão nº 2826/2011 – Plenário, sendo que o Plano de Ação remetido ao Tribunal registra a existência de solicitação formal da UJ, efetivada ainda em 2011, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para contratação temporária, mediante a realização de Processo Seletivo Simplificado. Cabe ressaltar que, com a implementação do Sistema Informatizado de Cadastro e Certificação-CNEAS, o tempo necessário para análise dos requerimentos nele registrados pode sofrer significativa redução, considerando que o referido sistema subsidiará uma análise objetiva dos requisitos exigidos na legislação.

2.12 Ocorrência(s) com dano ou prejuízo:

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

3. Conclusão

Em suma, os exames evidenciaram que UJ tem sistemática de monitoramento e acompanhamento periódico da execução de Ações finalísticas sob a sua responsabilidade. De forma geral, também tem incorporado gradualmente os conceitos e ferramentas inerentes aos controles internos, contudo, é necessário o incremento das iniciativas voltadas à aplicação dos fundamentos nas dimensões avaliadas.

Verificou-se que a Unidade empreendeu esforços para atendimento de parcela significativa das recomendações da CGU, assim como na instituição de boas práticas administrativas, a exemplo de manualização de procedimentos.

Os resultados dos trabalhos de auditoria evidenciaram falhas relacionadas à gestão do Programa 0068 - Erradicação do Trabalho Infantil. Além disso, foram identificadas inconsistências no cadastro de convênios e contratos de repasse nos Sistemas Corporativos Federais (SIAFI e SICONV) e intempestividade em relação ao prazo fixado no § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007 nas Tomadas de Contas Especiais instauradas em 2011.

Como causas às constatações, citamos as deficiências na implantação e uso dos controles de gestão do benefício Bolsa PETI e, no tocante às transferências voluntárias, problemas conjunturais, bem como

controles institucionais cujo desenho não foi capaz de mitigar os fatos apontados. Nesse sentido, foi recomendado, entre outras ações, regulamentar o prazo de validade da parcela do benefício do Bolsa PETI; instituir mecanismo de priorização de análise de processos com indicativo de prazo exígua para instauração de TCE; implementar mecanismos de acompanhamento de execução de contrato administrativo no qual a Caixa Econômica Federal operacionaliza a formalização, acompanhamento e análise das prestações de contas.

Questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 28 de junho de 2012.

Nome: ALEXANDRE MARTINS NOGUEIRA

Cargo: AFC

Assinatura:

Nome: ANTONIO FERNANDO FERREIRA LEITE

Cargo: AFC

Assinatura:

Nome: CRISTIANO COIMBRA DE SOUZA

Cargo: AFC

Assinatura:

Nome: SAUL MARQUEZ DE ANDRADE JUNIOR

Cargo: AFC

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Achados da Auditoria - nº 201203613

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL.

Exercício: 2011

Processo: 71000.004199/2012-35

Município - UF: Brasília - DF

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

1. CONTROLES DA GESTÃO

1.1. Subárea - CONTROLES EXTERNOS

1.1.1. Assunto - ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

1.1.1.1. Informação

Atendimento às recomendações do Órgão de Controle Interno.

No quadro a seguir evidenciamos a avaliação da CGU quanto às ações da SNAS e do FNAS para atendimento às recomendações decorrentes dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas de 2010, nº 201108895 e nº 201108898, integradas ao Plano de Providências Permanente - PPP. O quadro contém, por item do relatório, a situação atual da implementação das recomendações, conforme informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2011 das Unidades, no Ofício nº 583/GAB/SNAS/MDS, de 18/05/2012 (resposta à S.A. 201203613/07, de 09/05/2012) e resultados dos procedimentos de auditoria aplicados. Registraramos, ainda, as recomendações pendentes de implementação, referentes às contas de 2008 e 2009.

Quadro: Atendimento às Recomendações da CGU

Nº do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Situação Atual das Recomendações		Item Específico da parte “Achados de Auditoria” do Relatório
Recomendações Referentes às contas de 2010				
201108895	1.2.1.2	01	Pendentes sem impacto na gestão	Monitoradas no PPP
		02		
201108895	3.2.2.5	01	Pendente sem impacto na gestão	-
		02	Atendidas	-
		03		-
201108898	3.1.2.1	01	Pendentes sem impacto na gestão	Monitoradas no PPP
		02		
201108898	3.1.2.2	01	Pendentes sem impacto na gestão	Monitoradas no PPP
		02		
		03	Atendida	
Recomendações Pendentes - Contas dos Exercícios 2008 e 2009				
243947(2009)	3.1.2.2	01	Pendentes sem impacto na gestão	Monitoradas no PPP

	3.1.2.3	01
	3.1.2.3	02
	3.1.2.3	03
224482(2008)	3.1.2.2	01

Fonte: Relatório de Gestão de 2011. Ofício nº 583/GAB/SNAS/MDS. Quadro elaborado pela SFC/DSDES

O quadro apresenta o atendimento a 03 recomendações de um total de 10 atinentes ao relatório das contas do exercício 2010. Já em relação às recomendações decorrentes de exercícios anteriores (2008 e 2009) restam pendentes de implementação 05 recomendações. Embora não conste do quadro apresentado, 08 recomendações dos exercícios 2008 e 2009 foram atendidas, conforme constou no Relatório de Gestão 2011, da SNAS.

Por meio do Ofício nº 583/GAB/SNAS/MDS, de 18.5.2012 (encaminhado em resposta a S.A. 201203613/07), e com o objetivo de atualizar o Plano de Providências Permanente, a SNAS agregou outras informações a respeito do atendimento das recomendações pendentes, com as devidas justificativas, que serão atualizadas no Plano de Providências Permanente.

Assim, diante das justificativas apresentadas pela Unidade, transcrevemos a seguir respostas a alguns questionamentos da auditoria:

Item 1.2.1.2 do Relatório nº 201108895

a) Informar quais ações a Unidade já adotou com o fim de analisar os riscos inerentes às suas atividades e à identificação dos pontos críticos. Evidenciar com documentação, se for o caso.

"A avaliação de riscos deverá ocorrer posteriormente à manualização dos principais processos da Unidade. Dessa forma, diante das restrições existentes no quadro de pessoal, pretende-se evitar a concorrência entre as duas atividades, as quais deverão ser executadas, basicamente, pelos mesmos servidores."

b) Informar a situação em que se encontra a elaboração dos manuais dos processos operacionais da Unidade: transferência fundo a fundo; convênios e contratos de repasse, disponibilizando cópias daqueles já concluídos.

"O manual operacional de convênios e contratos de repasse encontra-se em elaboração, envolvendo a Assessoria do Gabinete da SNAS, além de técnicos do DEFNAS e das áreas finalísticas envolvidas (DPSB e DPSE). Já foi efetuado o levantamento preliminar das atividades realizadas, as quais precisam ser descritas em formato mais adequado ao documento, para posterior avaliação, ajustes e validação."

Em relação ao manual de transferências fundo a fundo, este será iniciado após a conclusão do manual de convênios. Contudo, algumas áreas já iniciaram levantamento interno das rotinas existentes, para posterior composição desse manual."

Item 3.1.2.1 do Relatório nº 201108898

a) Relatar em que situação se encontra os estudos sobre a definição de métodos de mensuração dos custos dos convênios formalizados no âmbito do FNAS.

"Após análise da recomendação, o Fundo Nacional de Assistência Social considera implementar os parâmetros abaixo descritos para realizar a avaliação de custos dos convênios, visando aferir sua adequação ao mercado local:

i) Obras: Utilização da tabela SINAPI, divulgada por região, cuja periodicidade de atualização é

mensal;

ii) *Bens e Serviços: Utilização das informações contidas no SISPP, cujo acesso é realizado por meio do SIASG, a fim de aferir o custo do bem ou serviço detalhado no Plano de Trabalho e Termo de Referência;*

iii) *Nos casos em que não existir informação sobre o custo do bem ou serviço no SISPP, solicitar-se-á no mínimo 03 (três) pesquisas de preços aos proponentes, sendo que o plano de aplicação detalhado deverá refletir a média de preços das pesquisas apresentadas."*

Item 3.1.2.3 do Relatório nº 243947

a) Informar quais são os obstáculos enfrentados pela UJ para a realização da integração SISPETI x SICON, assim como expectativa de prazo para a conclusão.

"O monitoramento do PETI insere-se em um contexto que estabelece um conjunto de adequações exigidas quando da instituição do PETI pela Lei nº 12.435/2011, que alterou a redação da LOAS. Este marco legal tem demandado da SNAS a realização de discussões e avaliações sobre o programa, visando adequá-lo ao novo cenário e garantir sua oferta integrada na rede socioassistencial (constituída pela transferência de renda, trabalho social com as famílias e oferta de serviço socioeducativo para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho) e ações intersetoriais com as demais políticas públicas afetas ao tema, conforme o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador (Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, 2ª edição – 2011-2015). O cronograma de trabalho prevê para outubro de 2012 a conclusão de uma nova regulação, que além do processo de formulação exige a negociação e pactuação junto ao CNAS e CIT. Nesse sentido, a perspectiva anterior, de acompanhamento de condicionalidades, por meio da integração do SISPETI ao SICON pode, inclusive, ser superada por novas alternativas."

Item 3.1.1.6 (Recomendação 02) e 3.1.1.7 (Recomendação 02) do Relatório nº 224481

a) Informar a situação atual quanto às tratativas da recomendação, disponibilizando para a equipe de auditoria outros pareceres emitidos pela AECI e/ou Corregedoria do MDS a respeito do assunto.

"A SNAS corrobora os entendimentos contidos no Despacho n. 0204/2012 – AECI/MDS, e Nota n. 31/2012 – COGER/SE/MDS, de 07/05/2012, entendendo que as medidas administrativas para apuração de responsabilidade de que trata as recomendações contidas no Relatório 224481, foram adotadas, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Portaria	Processo Administrativo Disciplinar	Objeto	DOU
698, de 19/05/2008	00190.037857/2007-70	Constituiu a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar visando a apuração de eventuais ilegalidades e irregularidades constantes do Processo em referência.	Seção 2 – n.º 96, 4ªfeira, 21/05/2008

"

Conforme parecer contido no Despacho AECI nº 0204/2012, de 28.3.2012 e na Nota Técnica nº 31/2012/COGER/SE/MDS, de 11.5.2012, o Processo Administrativo Disciplinar mencionado aborda o atendimento das recomendações do Relatório de Auditoria de Gestão nº 224481, assim como o desdobramento dos fatos relacionados à Operação Fariseu.

2. ENFR VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS/ADEOESC

2.1. Subárea - Serv. Proteção Criança/Adol. Vítimas de Violência, Abuso, Expl. Sexual

2.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

2.1.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 2383 - Serviços de Proteção Social Especial para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias.

Trata-se da Ação 2383 - Serviços de Proteção Social Especial para Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias, cuja finalidade é assegurar proteção imediata e atendimento psicossocial a crianças e adolescentes vítimas de violência (física, psicológica, negligência grave), abuso ou exploração sexual e suas famílias.

A implementação da Ação se dá de forma descentralizada. O cofinanciamento federal ocorre mediante a transferência de recursos financeiros do FNAS para os fundos estaduais e municipais de assistência social, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade, destinando-se aos municípios habilitados e/ou consórcios intermunicipais e ao Distrito Federal e, no caso dos estados, para o atendimento de municípios não habilitados e o desenvolvimento de serviços de referência regionais. A definição dos critérios de partilha dos recursos é pactuada na Comissão Intergestores Tripartite e deliberada no Conselho Nacional de Assistência Social. Os serviços são prestados nos CREAS (locais ou regionais) ou Unidades Específicas a eles referenciadas. São realizadas atividades que contemplem, entre outros objetivos: a identificação de situações de ameaça ou violação de direitos e riscos decorrentes; a prevenção do agravamento da situação; a potencialização de recursos da família, da criança e do adolescente para o enfrentamento da situação de risco e da violência sofrida; o fortalecimento da auto-estima e do protagonismo de crianças e adolescentes e de suas famílias; os encaminhamentos, quando necessário, para assegurar responsabilização; a comunicação à autoridade competente, nos casos em que deva ser avaliada ou assegurada a intervenção dos órgãos de defesa; e a inclusão do agressor nas intervenções, nas situações de violência intra-familiar. De modo geral, por meio de procedimentos individuais, grupais, visitas domiciliares e articulações com a rede socioassistencial, os serviços devem ofertar atenções específicas de caráter social, psicológico e jurídico. São desenvolvidas, ainda, atividades de prevenção e busca ativa por meio da abordagem em locais públicos, incluindo o mapeamento das situações de risco, violência, exploração sexual, entre outras, devendo incluir, ainda, o desenvolvimento de ações educativas e de orientação.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro: Execução da Ação 2383

Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)
Física ⁽²⁾	50.000	31.840	63,68
Financeira ⁽¹⁾	68.348.640,00	62.615.100,00	91,61

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Vaga disponibilizada. (2) Em R\$.

2.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.2.1. Informação

Informações complementares sobre execução física da Ação 2383 - Serviços de Proteção Social a Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual.

Com relação aos controles de execução da Ação, por meio da SA nº 201203613/006, de 8.5.2012, foi solicitado à Unidade informar a fonte de dados e a forma de apuração do quantitativo referente a execução física da Ação, uma vez que nos termos do Relatório de Gestão de 2011, o Censo SUAS, cujo prazo foi prorrogado para 2012, foi citado no campo de análise crítica, entretanto, os números analisados seriam de 2010.

Conforme resposta constante do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15.5.2012, a Unidade esclareceu que: “*O cofinanciamento federal (ação 2383) para a oferta desse serviço nos CREAS é repassado por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC, conforme dispõe a NOB/SUAS. Neste sentido, a fonte de dados e a forma de apuração do quantitativo referente à execução física da ação, estão dispostos no art. 6º da Portaria MDS n. 843/2010, que dispõe sobre a capacidade instalada das unidades CREAS, considerando o porte do município. A meta física é, portanto, uma referência à capacidade de atendimento da rede CREAS. Em relação aos dados do Censo SUAS citados no Relatório de Gestão 2011, vale salientar que embora tenha ocorrido prorrogação do prazo de preenchimento pelas unidades, o mês de referência permaneceu sendo agosto/2011 e algumas informações solicitadas no questionário referiam-se a 2010, o último exercício encerrado. Nesse sentido, são citadas no Relatório de Gestão informações relativas ao último exercício encerrado (2010) e ao mês de referência (agosto/2011), uma vez que o mês de referência, sempre que possível, não deve ser utilizado para estimativa de dados anuais, diante da possibilidade de viés decorrente de fenômenos sazonais.*”

A Unidade esclareceu que não utilizou como fonte de dados o Censo SUAS ano 2010. A medida física utilizada para Ação está relacionada ao potencial atendimento em relação à capacidade instalada nos CREAS, metodologia que não havia sido mencionada no Relatório de Gestão. É uma medida válida considerando as características do serviço disponibilizado, colocado à disposição e acionado por demanda do usuário diante de situação decorrente de violência, abuso ou exploração sexual de crianças e suas famílias.

3. PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

3.1. Subárea - Concessão de Bolsa p/ Crianças e Adol. em Situação de Trabalho

3.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

3.1.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho.

Trata-se da Ação 8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho cuja finalidade é assegurar a proteção social especial a crianças e adolescentes com idade até 16 anos

incompletos, por meio da concessão de bolsas aos que tiverem seu direito violado e da igualdade de condições e acesso para a permanência na escola, além de inseri-los nos demais serviços do Sistema Único de Assistência Social, primando pela convivência familiar e comunitária.

A implementação da Ação se dá de forma direta, mediante concessão de bolsa para as situações em que as famílias estejam em condição de vulnerabilidade social. Os beneficiários serão cadastrados no CadÚnico pelos gestores locais e o pagamento da bolsa é efetuado mediante cartão magnético.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro: Execução da Ação 8662

Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)
Física ⁽¹⁾	80.000	50.017	62,52
Financeira ⁽²⁾	24.063.310,00	21.147.880,00	87,88

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Criança/adolescente beneficiado. (2) Em R\$.

3.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.2.1. Informação

Informações complementares sobre a redução significativa do quantitativo de beneficiários em 2011.

Verifica-se diante dos dados apresentados no Relatório de Gestão de 2011 e no SIGPLAN (dados de 2011) que o quantitativo de concessões de benefícios no âmbito da Ação sofreu significativa redução no exercício. De 69.076 benefícios concedidos em janeiro/2011, o quantitativo foi reduzido para 50.017 em dezembro/2011.

Nos termos apresentados no Relatório de Gestão, a análise crítica inserida dá conta de que “*Desde a integração do PETI com o Bolsa Família (Portaria MDS N° 666/2005), os recursos desta ação foram destinados ao atendimento daquelas famílias cuja renda per capita é superior ao teto determinado pelo PBF. Dessa forma, o número de crianças e adolescentes beneficiados diretamente por meio desta ação foi abaixo da previsão inicial, impactando de forma ainda mais acentuada a execução financeira.*”

A análise não trouxe esclarecimentos sobre o resultado da Ação para o exercício de 2011, apenas informou sobre a concessão do benefício a partir da integração realizada por meio da Portaria MDS nº 666/2005. O quadro a seguir demonstra a execução física da Ação fundamentada nos quantitativos informados no SIGPLAN e Relatório de Gestão de 2011:

Quadro: Execução física da Ação 8662

Mês	2010	% em relação a janeiro	2011	% em relação a janeiro
Janeiro	68603	100,00%	69076	100,00%
Fevereiro	66342	96,70%	68828	99,64%
Março	67442	98,31%	68112	98,60%
Abril	67357	98,18%	62491	90,47%

Maio	68737	100,20%	62491	90,47%
Junho	64378	93,84%	61973	89,72%
Julho	64336	93,78%	61973	89,72%
Agosto	67784	98,81%	53769	77,84%
Setembro	71931	104,85%	51482	74,53%
Outubro	71351	104,01%	51792	74,98%
Novembro	70466	102,72%	51473	74,52%
Dezembro	69910	101,91%	50017	72,41%
Total	818637		713477	
Média	68220		59456	

Fonte: SIGPLAN

No ano de 2010 percebe-se a manutenção de um patamar de quantitativos de benefícios. Durante todo aquele ano o quantitativo varia pouco em relação à média de 68.220 benefícios. No que se refere a 2011, fica evidenciado uma redução significativa na concessão de benefícios, em aproximadamente 30% entre janeiro e dezembro. Diante da situação apresentada, foi solicitado à UJ, por meio da SA nº 201203613/006, de 8.5.2012, justificativas para a mencionada redução do quantitativo de benefícios para o exercício de 2011.

Em resposta, via Ofício nº GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15.5.2012, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, cabe destacar que com a integração dos Programas PETI e PBF, prevê-se que gradativamente as famílias do PETI passem a receber o benefício pelo PBF. Em 2011, o Decreto n. 7.447, de 1º de março de 2011 alterou os valores do Benefício do PBF, contribuindo para a diminuição do benefício pago por meio da ação 8662, tendo em vista que algumas famílias foram migradas para o PBF.

Além disso, contribuem para a redução no quantitativo de concessões de benefícios no âmbito da ação 8662, os fatores anteriormente citados, vale dizer, os problemas com a migração da Versão 6 para Versão 7 do Cadastro Único e a própria redução do fenômeno do trabalho infantil, no país.”

Nessa manifestação novos aspectos são citados em relação aos apresentados no Relatório de Gestão. Quanto ao aumento dos valores dos benefícios do Programa Bolsa Família, existe a possibilidade de migração de beneficiários que percebam prejuízo em receber a bolsa pelo PETI. Todavia, há que se considerar que, com a integração (Portaria MDS Nº 666/2005), a migração deve ter como parâmetro a renda da família, ou seja, famílias com renda superior aos critérios de seleção do Bolsa Família, mesmo recebendo menos com o PETI, não tem a garantia de migração, uma vez que a garantia é restrita aos que preencham os critérios do PBF.

No que se refere à migração do da Versão 6 para a Versão 7 do Cadastro Único, os problemas decorrentes desse processo podem ter impactado a inserção de novas famílias no CadÚnico, o que, em consequência, poderia ter impedido o acesso a novos beneficiários ao programa PETI.

Em função dos argumentos acima apresentados conclui-se que a Unidade tem conhecimento de prováveis causas para a redução de aproximadamente 30% dos benefícios concedidos, entretanto, não há identificação da causa principal, ou do percentual de contribuição das causas apresentadas, dados que poderiam ser inferidos a partir de análises de informações extraídas das bases de dados de posse da UJ, situação que prejudica a adoção de ação corretiva para o problema mencionado.

3.1.2.2. Constatação

Ausência de regulamentação do prazo máximo para saque do benefício custeado pela Ação 8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho do Programa 0068 – Erradicação do Trabalho Infantil.

A referida Ação custeia o pagamento de bolsas para as famílias que possuem crianças e adolescentes retiradas do trabalho, contribuindo para a permanência destes na escola, visando seu sucesso escolar e a retirada imediata da situação de trabalho, bem como para a convivência familiar e comunitária.

O benefício (bolsa) pago mensalmente às famílias contempladas pelo programa é operacionalizado pela Caixa Econômica Federal-CAIXA no âmbito do contrato nº 00001/2010, processo nº 71000.0127864/2010-05, cujo objeto é a execução operacional de ações pela CAIXA relacionadas às operações do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda do Governo Federal (Bolsa Família e PETI).

Em função da análise dos controles existentes na Unidade para gestão do benefício, não foi identificada regulamentação no âmbito do programa para disciplinar o prazo máximo para que o beneficiário realize o saque do valor a ele disponibilizado, referente a uma determinada competência.

Como consequência da não regulamentação do prazo de validade do benefício, não foi verificada a existência de outro instrumento de gestão, diretamente relacionado. Trata-se da possibilidade de cancelamento de benefício decorrente de seguidos casos de comprovada ausência de saque, nos mesmos moldes do definido no inciso XII do artigo 8º da Portaria MDS nº 555/2005, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família.

Causa:

Deficiências na implantação e uso dos controles de gestão do benefício Bolsa PETI. Considerando a abrangência do contrato, o uso de procedimento análogo ao do benefício do Programa Bolsa Família para a operação do benefício do PETI regeu o processo sem observância da necessidade de regulamentação. A deficiência na regulamentação do pagamento não é nova, uma vez que a operacionalização do benefício por meio do cartão de pagamento ocorre desde a integração entre os programas PETI e Bolsa Família instituída com a Portaria MDS nº 666/2005, assim como o contrato atual que operacionaliza o benefício foi firmado em 2010. Portanto, a responsabilidade pela ausência de regulamentação recai sobre as gestões em que o procedimento de devolução foi aplicado sem norma que o subsidiasse.

Em relação a não instituição de um mecanismo de cancelamento de benefícios em função da ausência reiterada de saque, embora existam despesas decorrentes do processamento do benefício, há que se destacar o impacto no gerenciamento da Ação. Isto porque os resultados apurados podem não refletir o alcance da política pública, uma vez que ao ser processado, o benefício é computado na execução física e financeira da Ação como efetivamente realizado, independente da ocorrência do saque pelo beneficiário.

É importante também contextualizar que ações de controle realizadas por esta CGU sobre o Programa PETI nos últimos dois exercícios, em Auditorias e no Acompanhamento da Execução de Programas de Governo, resultaram em constatações que evidenciam um histórico de fragilidades nos controles de execução do Programa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201203613/006, de 8.5.2012, que requeria informações sobre a existência de regulamentação no âmbito do programa, fixando prazo máximo para o saque dos benefícios disponibilizados, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15.5.2012, a Unidade informou que “*considerando o contrato firmado com a CAIXA, prevê-se que a CAIXA efetuará a devolução dos recursos relativos às parcelas vencidas e não pagas no prazo de 90 (noventa) dias após o vencimento da parcela, acompanhados dos respectivos arquivos consistentes pela CAIXA. As orientações estão explicitadas no Manual Operacional do SIBEC.*”

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade, por meio do Ofício

"Tendo em vista que o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi regulamentado pela Lei n. 12.435, de 06 de junho de 2011, que alterou a Lei n. 8.742/1993 (LOAS), informamos que está em curso a elaboração de Decreto que irá dispor sobre as novas normas e diretrizes para o Programa.

A ação de transferência de renda do PETI é operacionalizada por meio do contrato firmado com a CEF para a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta de renda, sob gestão do MDS. Deste modo, adota-se procedimento análogo ao do Bolsa Família, que considera parcela vencida ou prazo máximo para o saque do benefício, 90 (noventa) dias após a emissão da folha de pagamento. Salientamos que a SNAS incluiu no contrato com a CEF, que se encontra em processo de renovação, cláusula referente à validade da parcela de benefício do Bolsa PETI, o que vai ao encontro do recomendado.

Como afirmado anteriormente, a nova regulamentação do PETI deverá trazer avanços em sua gestão. No que se refere à questão apontada, a adequação deste procedimento se dará no contrato a ser renovado com a CEF e reafirmado na nova regulação do Programa."

Análise do Controle Interno:

A conduta operacional adotada pela CAIXA, que devolve aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social os benefícios não sacados, usa como referência o prazo dentro de validade de 3 (três) meses para a parcela, definido no âmbito dos benefícios pagos no Programa Bolsa Família - PBF, conforme o artigo 24 do Decreto 5.209/2004 que regulamentou o citado Programa, dispondo que "os benefícios financeiros mantidos à disposição do titular na conta contábil prevista no inciso III do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, que não forem sacados no prazo de três meses, serão restituídos ao Programa Bolsa Família de acordo com o procedimento estabelecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome". Nota-se que o regulamento é específico para o PBF. Nas cláusulas contratuais não há menção a prazo de validade da parcela. Ficou estabelecido apenas que a Contratada irá proceder à devolução dos recursos correspondentes às parcelas (benefícios) não sacadas dentro do prazo de validade.

Os 90 (noventa) dias de validade estão mencionados no endereço eletrônico com link disponibilizado na página do PETI no portal do MDS na internet, <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa/familia/beneficios/beneficiario/beneficio-saque>, que informa sobre o calendário de pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, mesmo calendário utilizado para o benefício do PETI, assim como no item 2.4.5 do Manual do SIBEC, que dá ênfase à gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família.

Ressalta-se que a integração do PETI e do Bolsa Família disciplinada na Portaria MDS nº 666/2005 não cita tal parâmetro de gestão como válido para os dois programas.

O funcionamento atual das regras, por analogia, fica evidenciado ao Gestor local que operacionaliza o SIBEC que o prazo de validade das parcelas é o mesmo para o PBF e PETI. Entretanto, não está regulamentado a fim de dar transparência e sensibilizar o beneficiário sobre a vigência da parcela de seu benefício.

Cabe mencionar que na resposta ao Relatório Preliminar (Ofício GAB/SNAS/MDS nº 699), a Unidade informou que iniciou o procedimento de regulamentação do PETI, e que neste está prevista a abordagem da questão explicitada nesta constatação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Considerando a instituição do Programa PETI, disposta no artigo 24-C da LOAS, proceder a regulamentação do prazo de validade da parcela do benefício do Bolsa PETI a fim de dar fundamento ao procedimento executado no âmbito do contrato nº 00001/2010 com a CAIXA.

Recomendação 2:

Considerando a devolução de parcelas de benefícios não sacados, avaliar a necessidade de implementação de mecanismo normativo para cancelamento dos benefícios com reiterada ausência de saque, a exemplo do instrumento existente no inciso XII do artigo 8º da Portaria MDS nº 555/2005, que estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família.

3.1.2.3. Constatação

Ausência de evidências da conferência dos comprovantes de execução do contrato nº 00001/2010, encaminhados pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, relacionados à remuneração do saldo existente na conta de operação do programa e da devolução das parcelas não sacadas após o prazo de vigência dos benefícios no âmbito da Ação 8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho do Programa 0068 – Erradicação do Trabalho Infantil.

Quanto aos controles dos mecanismos de pagamento dos benefícios Bolsa PETI, foi solicitado à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203613/006, de 8.5.2012:

- 1) Especificamente em relação à remuneração mensal paga pela Caixa, apresentar a documentação correspondente à remuneração mensal paga pela contratada com recursos do PETI que ficaram disponíveis na Conta Suprimento do contrato, relativo ao exercício de 2011, incluindo: Demonstrativos e relatórios disponibilizados pela CAIXA; extrato da conta suprimento ou documento que permita identificar o saldo final diário conciliado; planilhas, controles e as notas técnicas ou pareceres produzidos pela Unidade, contendo a análise e o posicionamento sobre os valores apurados pela CAIXA; e os comprovantes da efetivação da remuneração.
- 2) Com relação à devolução, pela contratada, de recursos financeiros não sacados pelos beneficiários do PETI no exercício de 2011, apresentar os relatórios disponibilizados pela CAIXA, relativos à apuração dos valores a serem devolvidos mensalmente, bem como os pareceres, notas técnicas ou outros documentos relevantes, inerentes à análise efetivada pela Unidade quanto à devolução efetivada.

Em resposta, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15.5.2012, a Unidade se manifestou da seguinte forma:

“No segundo semestre de cada ano é encaminhado pela CAIXA ao MDS o Relatório Anual de Execução do PETI no exercício anterior, onde são apresentados os resultados alcançados pela CAIXA na operação do programa, e, também, a consolidação dos relatórios operacionais referentes ao pagamento de benefícios durante o exercício. Os valores devolvidos pela contratada referentes aos recursos financeiros não sacados pelos beneficiários do PETI no exercício de 2011 são encaminhados ao MDS pela CAIXA e remetidos à CGU por meio dos Relatórios Analíticos de parcelas pagas e não pagas, conforme documentação comprobatória constante em CD anexo”.

No CD encaminhado, foram disponibilizados apenas os Relatórios Analíticos de parcelas pagas e não pagas, assim como Demonstrativos e relatórios disponibilizados pela CAIXA referentes à movimentação da Conta Suprimento.

Observa-se, portanto, em função da documentação encaminhada, a ausência de evidenciação de procedimento de conferência ou conciliação da conta suprimento do pagamento do benefício Bolsa

PETI.

A conferência dos montantes referentes à remuneração e à devolução das parcelas não sacadas faz parte dos controles administrativos necessários para a aferição do serviço prestado pela contratada, uma vez que a mesma administra os recursos depositados pelo Fundo Nacional de Assistência Social na conta suprimento, assim como da execução física e financeira da ação de governo, tendo em vista que a devolução impacta o resultado físico, na medida em que as parcelas não são efetivamente pagas, e o resultado financeiro, visto que o recurso devolvido reduz o valor efetivamente executado.

Causa:

A Unidade não realizou a avaliação de risco e a verificação da necessidade de controle envolvida no processo de gestão do benefício Bolsa PETI, mais especificamente sobre a operação da conta suprimento de pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 699, de 22.6.2012, informou:

"Seguindo a recomendação acima, o procedimento de conferência e conciliação será aprimorado por meio da elaboração mensal de controle sintético dos dados recebidos rotineiramente, conforme os extratos do SIAFI e documentos que comprovem os créditos efetuados pela Caixa."

A SNAS passará a tratar mensalmente a base de dados analítica enviada pela CEF de benefícios pagos e não pagos, que será comparada com a folha aberta de pagamento, utilizando o NIS como chave, a fim de confirmar o valor apresentado pela CEF referente às parcelas não pagas."

Análise do Controle Interno:

Na manifestação, há concordância da Unidade em relação ao fato apontado, assim como em relação às recomendações apresentadas no Relatório Preliminar.

Recomendações:

Recomendação 1:

Estabelecer procedimentos de conferência e conciliação do montante remunerado em função dos saldos diários existentes na conta suprimento, a fim de confirmação do valor e da alíquota aplicada ao saldo, a partir do índice definido contratualmente. A partir de avaliação do risco envolvido no processo e dos dados necessários para conferência, estabelecer periodicidade: mensal ou anual, registrando o resultado em documento específico.

Recomendação 2:

Estabelecer procedimentos de conferência e conciliação do montante devolvido em função das parcelas de benefícios vencidas e não pagas, a fim de confirmação do valor apresentado pela CAIXA, a partir dos dados dos Relatórios Analíticos de parcelas pagas e não pagas. A partir de avaliação do risco envolvido no processo e dos dados necessários para conferência, estabelecer periodicidade: mensal ou anual, registrando o resultado em documento específico.

3.1.2.4. Constatação

Divergência entre o resultado da execução física da Ação 8662 - Concessão de Bolsa para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho informada no SIGPLAN (apresentado no Relatório de Gestão) e a fonte de origem da informação.

Quanto aos números de benefícios informados no SIGPLAN, presentes no Relatório de Gestão de 2011 como medida física realizada para a Ação, o quadro a seguir evidencia uma divergência em relação aos quantitativos apurados pela CGU a partir das folhas de pagamento do PETI Bolsa disponibilizadas pelo MDS.

Quadro: Execução Física da Ação - Comparativo entre o dado do SIGPLAN e o apurado pela CGU

Mês/2011	Sigplan	Benefício gerado no mês de Pagamento	Benefício gerado no mês referente à competência do mês	Benefício por mês de Competência
Abril	62491	62423	62376	62515
Maio	62491	62491	62215	62313
Junho	61973	61973	61717	61782
Julho	61973	57757	57655	57709
Agosto	53769	55596	57571	55664
Setembro	51482	55620	55475	55550
Outubro	51792	54865	54782	54845
Novembro	51473	54630	54441	54472
Dezembro	50017	53954	53870	53870

Fonte: Sigplan e folha de pagamento do PETI.

A coluna “Benefício gerado no mês de pagamento” representa o somatório de benefícios gerados no respectivo mês/2011, independentemente da competência. A coluna “Benefício gerado no mês referente à competência do mês” representa o somatório de benefícios gerados naquele mês de competência igual a do mês da folha. A coluna “Benefícios por mês de Competência” representa a quantidade de benefícios gerados referentes ao mês de competência, até 31/12/2011. Dentre os meses comparados, apenas os meses de maio e junho são iguais para as colunas “Sigplan” e “Benefício gerado no mês de pagamento”. A partir do mês de agosto, os números identificados evidenciam diferenças entre 2 mil a 4 mil benefícios mensalmente, podendo representar até 8% dos benefícios, como é o caso do mês de setembro.

Causa:

Controle deficiente do processo de gestão do benefício Bolsa PETI e do monitoramento dos resultados alcançados. A Unidade tem controles e fonte de dados para monitoramento da execução, entretanto, as informações constantes da prestação de contas (Relatório de Gestão) não apresentam, em sua totalidade, fidedignidade em relação aos dados gerados pela Caixa Econômica Federal, operadora do benefício.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 201203613/006, de 8.5.2012, que solicitava justificativas para as diferenças detectadas nos quantitativos, informando a fonte de dados utilizada para controle e preenchimento do Sigplan e o método para a contagem dos benefícios, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15/5/2012, a Unidade informou:

“A operacionalização do pagamento do benefício às famílias que não recebem transferência de renda

pelo Programa Bolsa Família se dá mensalmente, a partir de demanda oriunda da Caixa Econômica Federal, considerando o número e o valor de benefícios dispostos na demanda. O repasse é feito pelo FNAS àquela instituição financeira e é este montante que é registrado no SIGPLAN, considerando os prazos para preenchimento instituídos pela Portaria MP n. 1, de 2009.

A Caixa Econômica, por sua vez, faz o monitoramento do efetivo pagamento dos benefícios e, passado o período para a realização dos saques pelos beneficiários, efetiva a devolução dos valores não sacados. A partir deste relatório (pagos e não pagos) o MDS tem uma aproximação mais realista em relação ao número de benefícios PETI que de fato estão sendo acessados. Em relação aos dados constantes do quadro 2 da SA, as diferenças decorrem dos critérios utilizados, oriundos da combinação do número de benefícios emitidos no mês, do pagamento de retroativos (no prazo estipulado) e da existência de benefícios bloqueados."

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 699, de 22.6.2012, acrescentou:

"A contagem de benefícios se dará a partir do cruzamento entre a folha de pagamento aberta e a relação analítica de pagamentos efetuados e não efetuados, utilizando o NIS como chave. O monitoramento será aperfeiçoado por meio de planilha mensal que informe a movimentação desses valores.

Considerando que a base analítica dos benefícios pagos e não pagos, fornecida pela CEF, proporciona elementos para a elaboração dos controles, o procedimento recomendado será adotado sistematicamente."

Análise do Controle Interno:

Diante da resposta à Solicitação de Auditoria, verifica-se que a fonte da informação é a mesma de posse da CGU utilizada para elaboração do quadro. O método utilizado, ou seja, "*demandas oriundas da Caixa Econômica Federal, considerando o número e o valor de benefícios dispostos na demanda*" é o mesmo aplicado na elaboração da coluna "Benefício gerado no mês de pagamento" do quadro acima apresentado, o que demonstra que a diferença identificada não foi suficientemente esclarecida, ou seja, qual seria o quantitativo de benefícios bloqueados ou pagamentos retroativos.

Na resposta apresentada em relação ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade manifesta a concordância em relação as recomendações propostas.

Recomendações:

Recomendação 1:

Considerando que a medida física "benefício concedido" continua na Lei Orçamentária Anual de 2012 para a Ação em análise, e considerando a necessidade de monitoramento da execução por parte da UJ, estabelecer critério para contagem de benefícios com exposição do método utilizado, uma vez que, diante dos mecanismos de gestão de benefícios (bloqueios e pagamentos retroativos), o quantitativo de benefícios de um determinado mês pode sofrer significativa variação.

Recomendação 2:

Avaliar a inclusão nas próximas prestações de contas de informações a respeito dos diversos aspectos envolvidos na gestão do benefício, a exemplo de quantitativo pago e não pago, benefícios por competências, assim como o quantitativo efetivamente gerado no mês (da competência do mês e retroativos).

4. GESTÃO DA POL DESENV SOCIAL E COMBATE À FOME

4.1. Subárea - Apoio à Organização e Gestão do Sistema Único de Assistência Social

4.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

4.1.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 8893 - Apoio à Organização e Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Trata-se da Ação 8893 - Apoio à Organização e Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS cuja finalidade é coordenar a gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e apoiar sua implementação nos estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista as diretrizes de primazia do Estado, descentralização político-administrativa, participação da população e centralidade na família.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada com a viabilização de meios para melhoria da gestão do SUAS nas três esferas federativas, incluindo a gestão do trabalho, a formação e capacitação permanente dos atores sociais envolvidos com a política de assistência social. Ainda o apoio técnico e financeiro, a gestão da informação, o monitoramento e a avaliação, a qualificação e apoio à participação das gestões subnacionais nos espaços de pactuação (CIT e CIB) e deliberação (CNAS e CEAS), por meio das instâncias representativas dos gestores (COEGEMAS, CONGEMAS e FONSEAS), o apoio à implantação, implementação, qualificação e aperfeiçoamento de benefícios, programas, projetos e serviços da rede socioassistencial, a regulação da política, aquisição de equipamentos, realização de campanhas e eventos, o assessoramento às gestões subnacionais, a produção e edição de publicações, a realização de estudos e pesquisas, dentre outras.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro: Execução da Ação 8893

Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)
Física ⁽¹⁾	27	27	100
Financeira ⁽²⁾	56.759.292,00	17.276.532	30,44

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Ente federativo apoiado. (2) - Em R\$.

4.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.2.1. Informação

Ausência de regulamentação do Censo SUAS e da Lei nº 12.435/11, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93).

Instituído em 2010, o Censo SUAS não foi regulamentado em 2011. Como justificativa, a Unidade

esclareceu no Ofício nº 569, de 15.5.2012, que a minuta de portaria que normatiza os artigos 2º e 4º, parágrafo único, do Decreto n. 7.334/2010 encontra-se em fase de discussão e elaboração no âmbito da SNAS. Acrescentou que, em 2011, a SNAS e a SAGI/MDS realizaram o Censo SUAS das unidades públicas de assistência social e das entidades e organizações de assistência social, por meio de aplicativo eletrônico. A regulamentação, prevista no mencionado decreto, se refere a periodicidade de realização do Censo no ano, assim como em relação aos procedimentos operacionais envolvidos. Portanto, a ausência impacta diretamente a eficácia da coleta de informações, uma vez que as responsabilidades dos envolvidos no processo, assim como o prazo para declaração não estão formalmente instituídos. Entretanto, cabe ressaltar que tal fato não prejudicou a realização do Censo no exercício de 2011, cumprindo-se assim a anualidade exigida no decreto.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, as alterações por ela promovidas interferem diretamente nos dispositivos constantes das normas infralegais que regulamentavam a matéria, principalmente nos aspectos relacionados aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social destinado ao cofinanciamento do SUAS nos estados e municípios. A esse respeito, por meio do Ofício nº 569 mencionado, a Unidade informou que os Decretos n. 1.605/1995 e 2.529/1998, que, respectivamente, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, e dispõe acerca das transferências de recursos do FNAS aos fundos estaduais e municipais e a sua prestação de contas, encontram-se em fase de revisão por meio de minuta de Decreto em discussão no âmbito do MDS, que disporá sobre o FNAS, as transferências de recursos do cofinanciamento federal e a sua prestação de contas, nos termos da legislação vigente. Também foi abordada a revisão das Portarias n. 440 e 442, de 2005, que regulamentam os pisos de repasse de recursos referentes à Proteção Social Básica e Especial. A esse respeito, a UJ informou que o processo de revisão das portarias está previsto para ocorrer após a publicação do novo decreto, já mencionado. A ausência de regulamentação interfere diretamente na execução dos programas e serviços no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, cofinanciados com recursos federais. Considerando a entrada em vigor da mencionada lei até a data de encerramento da presente auditoria, passaram-se aproximadamente 1 (um) ano, e os repasses fundo a fundo a municípios vem sendo efetivados sem normativos de parametrização da utilização dos recursos.

Para ambas as situações, a Unidade informou o estágio atual do processo, porém, não apresentou esclarecimentos sobre as etapas futuras necessárias para implantação dos normativos, se existe cronograma de atuação e prazos, ou mesmo se existem pendências que atrasam o processo. Na manifestação, a UJ demonstra que tem atuado para que normativos sejam editados, considerando sua responsabilidade de gestora da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Entretanto, diante das competências atribuídas à SNAS no Decreto Nº 7.493/2011, a Unidade deve ser evidenciar a realização de um planejamento com vistas a solucionar a questão acima, sob o risco de caracterizar atuação intempestiva no caso.

4.1.2.2. Informação

Medidas adotadas para dar cumprimento aos regulamentos, normas e procedimentos para concessão, renovação e cancelamento de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, conforme estabelece a Lei nº 12.101/2009.

O TCU determinou no item 26, subitem “c” da Parte C do Anexo II da Decisão Normativa nº 108, de 24.11.2010, que a SNAS apresentasse, em seu Relatório de Gestão de 2011, as medidas adotadas para dar cumprimento aos regulamentos, normas e procedimentos para concessão, renovação e cancelamento de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, conforme estabelece a Lei nº 12.101/2009.

A Lei nº 12.101, de 27.11.2009, posteriormente alterada pela Lei 12.453, de 21.7.2011, transferiu do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para os Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a competência para a certificação das entidades benéficas de assistência social, conforme a área de atuação da entidade. A regulamentação do assunto se deu mediante o Decreto nº 7.237, de 20.7.2010.

No âmbito do MDS, a competência para a certificação das entidades foi assumida pela SNAS, diante da estrutura instituída pelo Decreto nº 7.079/2010 (posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.493/2011), que criou na SNAS o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP), ao qual compete certificar as entidades com atuação na assistência social, implantar, gerir e manter o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), bem como propor parâmetros e procedimentos para o estabelecimento do Vínculo SUAS. O Departamento está estruturado em duas Coordenações Gerais, a de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEB) e a de Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (CGRSS).

Desta forma, coube avaliar nesta Auditoria de Contas as informações prestadas pela UJ em seu Relatório de Gestão (item 18), bem como verificar o andamento das ações implementadas pela Unidade, ou em curso de implementação, sobre as principais exigências e prazos previstos na legislação, abordados inicialmente por ocasião da Auditoria Anual de Contas de 2010.

Importante também registrar que o TCU realizou, em 2011, auditoria de conformidade junto à SNAS, com vistas a verificar a regularidade dos atos de concessão/renovação de registro e certificado de entidade beneficiante de assistência social, cujo resultado constou do Acórdão nº 2826/2011 – Plenário, com as seguintes deliberações:

“9.1. recomendar aos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a urgente adoção de medidas destinadas a corrigir as seguintes impropriedades:

9.1.1. ausência de análise e de apreciação de processos de concessão e de renovação de certificados de entidade beneficiante de assistência social após as mudanças promovidas pela Lei 12.101/2009, regulamentada pelo Decreto 7.237/2010, com descumprimento do prazo de seis meses para análise dos requerimentos fixado no art. 4º, § 1º, do aludido decreto;

9.1.2. ausência de supervisão ministerial sobre as entidades beneficiantes de assistência social certificadas, conforme previsto nos arts. 14 e 15 do Decreto 7.237/2010, com vistas a zelar pelo cumprimento das condições que ensejaram a certificação, nos termos do art. 24 da Lei 12.101/2009;

9.1.3. insuficiência do quadro de pessoal das unidades responsáveis pela análise dos processos de concessão e de renovação dos certificados de entidade beneficiante de assistência social, o que acarreta atraso na análise dos requerimentos apresentados;

9.2. determinar aos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a remessa a esta Corte, no prazo de 90 dias, de seus planos de ação para implementação das medidas corretivas acima recomendadas;”.

Verificamos que no item “15.2 - Deliberações do TCU Pendentes de Atendimento no Exercício” do Relatório de Gestão constam informações sobre o referido Acórdão, tendo a UJ evidenciado à equipe o encaminhamento, ao Tribunal, do Plano de Ação referenciado no item 9.2, constando as medidas corretivas para os achados identificados.

Verificamos também que a UJ fez constar no item 18 do seu Relatório de Gestão informações sobre as providências adotadas para atendimento da Lei nº 12.101/2009 e do Decreto nº 7.237/2010.

De acordo com o Relatório de Gestão, em relação à atividade de certificação, o DRSP/SNAS/MDS recebeu do CNAS 2.320 processos na data de publicação da Lei 12.101/2009, tendo sido constituída uma força-tarefa para executar a pré-análise desses processos. Em relação ao número de processos analisados, em 2010, ano de criação do DRSP/MDS, apenas 10 processos de emissão/renovação de CEBAS foram concluídos. Ao final daquele exercício, havia 4.275 processos de concessão e renovação pendentes de análise. Ao longo de 2011 foram concluídos 182 processos de revisão, porém com a entrada de 1.293 novos processos, ao final do exercício, restou um estoque de 5.386 processos pendentes. Além disto, houve a análise e conclusão de 17 processos relativos à verificação da compatibilidade de bens importados, nos termos do artigo 141, III, § 2º do Decreto nº 6.759/2009 e da Portaria nº 343/2009.

No que concerne às ações descritas pelo gestor no exercício, visando potencializar a atuação do Departamento, destacamos:

- ampliação e qualificação da equipe do DRSP, embora o número de profissionais ainda seja insuficiente;
- elaboração de um manual de rotinas administrativas (já divulgado) e de orientações técnicas (em fase de conclusão);
- incorporação aos modelos de pareceres dos entendimentos sobre a legislação e os pareceres da Consultoria Jurídica do MDS;
- atualização das planilhas de consulta e das respostas às perguntas mais frequentes junto ao portal eletrônico do MDS, visando reduzir o volume de demandas realizadas por meio eletrônico, que superaram a 8.500 registros em 2011;
- desenvolvimento e implantação do sistema eletrônico de emissão de comprovante de protocolo;
- reformulação do *check list* para análise dos processos posteriores à publicação da Lei 12.101/2009;
- edição da Portaria Interministerial nº 02/2011, por meio da qual foi constituída comissão formada pela equipe técnica do MDS, MS e MEC, com o objetivo de desenvolver estudos e trocar experiências para subsidiar decisões, uniformizar entendimentos e estabelecer procedimentos comuns;
- publicação da Portaria GM/MDS nº 353, de 23.12.2011, que estabelece procedimentos relativos à certificação de entidades benfeicentes de assistência social no âmbito do MDS, em substituição da Instrução Normativa nº 1/2010, em função da necessidade de adequação às determinações do Decreto nº 7.237/2010;
- instituição de Grupo de Trabalho, por meio da Portaria AGU nº 488/2011, composto pelas Consultorias Jurídicas do MDS, MS e MEC, visando uniformizar a aplicação de critérios para a certificação de entidades; e
- início da construção do sistema eletrônico visando à implantação do Sistema de Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social - CNEAS, abrangendo a inscrição, certificação e a vinculação de entidades ao SUAS, tendo sido desenhados os fluxos de trabalho do DRSP.

Entre os desafios, a Unidade ressaltou o desenvolvimento e implantação do CNEAS; a dotação de recursos humanos e materiais em níveis mais adequados; e a uniformização de entendimentos para a tomada de decisão quanto à certificação.

O tema em questão também foi tratado pela UJ no item 15.2 - Deliberações do TCU Pendentes de Atendimento no Exercício – do Relatório de Gestão, ao se pronunciar sobre o Acórdão TCU nº 2826/2011 – Plenário. Segundo o gestor, a análise dos processos está em andamento, já tendo sido publicadas 196 decisões, número este diferente do informado no item 18 do referido Relatório (182 processos).

Além do Relatório de Gestão, o gestor prestou informações sobre o assunto por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 445, de 2.5.2012, apresentado em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203613/02, onde questionamos aspectos sobre os controles internos instituídos na CGCEB. A seguir, destacamos os pontos principais da resposta apresentada:

a) Planejamento (objetivos e metas): estima-se a entrada de 3.000 renovações e de 500 concessões em 2012, considerando o término de certificações vigentes e o prazo previsto no § 1º do artigo 24 da Lei n. 12.101/2009 para requerimento de renovação da certificação. Segundo o gestor “os processos de renovação anteriores à Lei n. 12.101/2009 estão sendo decididos e os de concessão já tiveram a elaboração dos pareceres iniciada. Em 2011, foram decididos 79 processos. Em 2012, foram decididos 94 processos em fevereiro e 29 em abril.”.

Ainda sobre o planejamento das atividades, o gestor destacou, em suma, o seguinte: atualmente, o estoque é de 1.392 processos anteriores à publicação da Lei n. 12.101/2009. A meta estabelecida é de vencer este passivo até o final de 11/2012, de forma que seja possível iniciar a análise daqueles protocolados posteriormente à Lei nº 12.101/2009, que já totalizam 4.406 processos. Informou sobre a contratação de 07 (sete) profissionais para o cargo de Apoio Administrativo IV e sobre o

desenvolvimento do sistema informatizado de Cadastro e Certificação, que possibilitará que a análise e tramitação de processos ocorram de modo mais seguro e eficiente. A parte referente ao cadastro tem previsão de conclusão para dezembro/2012.

b) Mecanismos de controle: o gestor informou que a análise dos processos de certificação envolve a elaboração de pareceres pela equipe técnica, conforme as orientações constantes no “Manual de entendimentos para elaboração de pareceres técnicos”, se utilizando dos modelos de pareceres já estabelecidos. Após, ocorre a revisão por uma equipe composta por 3 (três) membros, para só então os pareceres serem submetidos à aprovação pela Diretora do DRSP. O manual referenciado pelo gestor foi elaborado em atendimento à recomendação desta Controladoria, no âmbito da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2010.

c) Mapeamento de riscos: a Unidade anexou a Nota Técnica 28/2011, de 25.11.2011, elaborada em atendimento à recomendação da CGU, também contida na Auditoria Anual de Contas de 2010. No documento são abordados aspectos controversos referentes à certificação de entidades benéficas de assistência social, cujos resultados foram incorporados ao “Manual de Entendimentos para Elaboração de Pareceres Técnicos” e à Portaria GM/MDS nº 353/2011. A UJ destacou as várias medidas de gestão adotadas em 2011, já referenciadas no Relatório de Gestão.

d) Supervisão: segundo o gestor, a verificação do cumprimento das normas referentes à certificação é realizada por meio da supervisão prevista no art. 25 da Lei nº 12.101/2009, no art. 14 do Decreto nº 7.237/2010 e artigos 26 e 27 da Portaria GM/MDS nº 353/2011. Ressaltou que além do acompanhamento e de informações dos conselhos e gestores locais, o Departamento fará uso de outras fontes, a exemplo do Censo SUAS Rede Privada - 2011 e da Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS), a ser realizada em 2012, em parceria com o IBGE.

Considerando as informações prestadas no Relatório de Gestão e no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 445, de 2.5.2012, e com o objetivo de obter maiores informações sobre a efetividade das ações empreendidas pela Unidade e ainda, diante de inconsistência identificada no quantitativo de processos analisados constante nos citados documentos, emitimos a Solicitação de Auditoria nº 201203613/09, de 11.5.2012, tendo o gestor se manifestado por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, de 18.5.2012, cujos principais pontos são os seguintes:

1) Equipe da CGCEB: evolução quantitativa e qualitativa e expectativa da Coordenação quanto à força de trabalho necessária para fazer frente às metas estabelecidas:

“O quadro de pessoal da Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Benéficas de Assistência Social-CGCEB é o seguinte:

<i>Função</i>	<i>Pessoal Final de 2011</i>	<i>Pessoal 05/2012</i>	<i>Pessoal Expectativa</i>
<i>Coordenador-Geral</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Coordenador</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>Revisor de pareceres</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>6</i>
<i>Analista de processos</i>	<i>10</i>	<i>13</i>	<i>21</i>
<i>Analista de recursos, supervisões e representações</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
<i>Organização/arquivo de processos</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>3</i>

<i>Elaboração de planilhas de controle</i>	1	2	2
<i>Tarefas administrativas</i>	3	4	6
<i>Estagiário</i>	1	1	2
<i>Total</i>	20	28	45

A antiga equipe da CGCEB não possuía formação técnica ou tinha formação inadequada para as atividades de análise de processos, o que agrava as dificuldades de decisão dos requerimentos de certificação.

Em 2011, houve a substituição dessa equipe por profissionais com formação nas áreas de Ciências Contábeis, Direito e Serviço Social, que possuem perfil adequado para analisar os processos e elaborar pareceres. A equipe de apoio também foi alterada, com a entrada de pessoas com formação em arquivologia e sistema de informação, o que colabora na organização dos processos e produção de planilhas de controle. O trabalho da equipe envolve tarefas de analista de processos, analistas de recursos, representações e supervisões, de revisores de análise e de apoio a tarefas administrativas.”

2) Sistema Eletrônico de Emissão de Comprovantes de Protocolo: estágio de implantação para o público interno e externo e incorporação das suas funcionalidades pelo sistema CNEAS:

“O Sistema Eletrônico de Emissão de Comprovantes de Protocolo já é usado pela equipe do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS-DRSP, para consultas sobre o andamento dos processos de certificação, controle de tramitação desses processos e emissão do comprovante de protocolo para entidades. No entanto, o Sistema não permite que o histórico dos registros seja salvo, razão pela qual é necessária a manutenção de planilha de controle com informações sobre os processos.

O Sistema encontra-se em fase de homologação e testes para disponibilização a consultas pelo público externo. Assim, estão sendo providenciados ajustes referentes à conferência e à data de protocolo dos processos, em decorrência do Parecer n. 0440/2011-CONJUR/MDS de 31/08/2011, que conclui pela ilegalidade da regra contida nos §§ 3º a 6º do Art. 31 da Resolução CNAS n. 53/2008 e pela não aplicação desta regra aos processos de renovação. Esses ajustes são necessários para que a funcionalidade de geração do comprovante de protocolo opere corretamente.

Pretende-se que o Sistema Informatizado de Cadastro e Certificação-CNEAS incorpore todas as funcionalidades hoje disponibilizadas no Sistema Eletrônico de Emissão de Comprovante de Protocolo, de modo que este Sistema seja utilizado temporariamente, para suprir necessidades mais emergenciais de organização e de controle dos processos.”

3) Sistema Informatizado de Cadastro e Certificação (CNEAS): atual estágio de execução, prazos previstos para as entregas dos principais documentos de projetos (Documento de Visão, Diagrama de Casos de Uso, Diagrama de Classes, etc.), assim como para o início de construção.

“Houve o início da especificação das regras de negócio do CNEAS, que inclui os módulos, inscrição, cadastro, certificação e vínculo SUAS. O documento de visão passa por aprovação e a Diretoria de Tecnologia da Informação do MDS irá levantar o número de pontos de função necessários, com base no documento de visão e nos casos de uso, para realizar o planejamento do desenvolvimento do sistema. A partir deste levantamento, será possível dimensionar o tamanho e a complexidade do sistema e estabelecer um cronograma de entregas de documentos, de projetos e de módulos do mesmo.”

O gestor disponibilizou os principais fluxos dos processos de certificação estabelecidos até o momento, bem como uma visão resumida do sistema.

4) Divergências identificadas nas informações prestadas pela UJ: quantitativo de processos efetivamente analisado em 2011 e justificativas sobre as divergências identificadas:

“As decisões de 2011 estão apresentadas no quadro abaixo. Neste quadro não estão contemplados os encaminhamentos aos Ministérios da Saúde e da Educação.

Tipo de Processo	Deferidos	Decididos						Total Decididos
		Indeferidos (aguardando prazo recursal ou análise do recurso)	Indeferidos definitivamente	Manutenção da decisão*	Alteração da Decisão*	Arquivados		
Concessão	-	1	-	-	-	17	18	
Renovação	73	2	8	-	-	3	86	
Representação	2	-	16	-	-	1	19	
Denúncia	-	-	-	-	-	2	2	
Revisão	-	-	-	20	-	-	20	
Recurso de Revisão	-	-	-	1	-	-	1	
Recurso MPS	-	1	-	-	-	-	1	
Reconsideração	12	3	23	-	-	1	39	
Total	87	7	47	21	-	24	186	

“De fato houve equívoco ao informar o número de processos decididos em 2011 (Ofício GAB/SNAS/MDS n. 445/2012), visto que foram consideradas apenas as decisões ocorridas durante a atual gestão do DRSP.

Outras divergências se justificam pela recontagem de processos, realizada nos meses de abril e maio de 2012 e pela reorganização e reformulação das planilhas de acompanhamento, conforme documento (Anexo I) apresentado ao Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS. A última atualização foi feita em 15/05/2012.

No último trimestre foi dada continuidade à revisão de algumas datas de protocolo, devido à aplicação do Parecer n. 0440/2011-CONJUR/MDS de 31/08/2011, anteriormente citado. Com essa revisão, alguns requerimentos formalizados como posteriores à Lei n. 12.101/2009, foram alterados para anteriores a esta, sendo que alguns se enquadram nas hipóteses da Medida Provisória n. 446/2008.

Foi realizada também a conversão de processos posteriores à Lei n. 12.101/2009 protocolizados como renovação da certificação, a pedido da entidade, após o vencimento da certificação anterior. Com base no Art. 43 do Decreto n. 7.237/2010 c/c Art. 24, §1º e Art. 38 da Lei n. 12.101/2009, esses processos deveriam ter sido protocolizados como concessão, uma vez que a entidade não possuía certificação vigente na data do protocolo. Dessa forma, o DRSP está procedendo à conversão para concessão, dos processos que se enquadram nessa situação.

Foram considerados como decididos os processos encaminhados aos Ministérios da Educação e da

Saúde, em função da área de atuação das entidades.

Ademais, foram localizados alguns processos protocolizados pela entidade em duplicidade, com o mesmo objeto para o mesmo período, em mais de um Ministério, gerando apensamento de processos e alteração de alguns dados anteriormente apresentados.”

5) Análise de Processos em 2012: quadro do quantitativo da produção mensal; expectativa da Coordenação Geral na execução da meta estabelecida para a análise dos processos anteriores à Lei nº 12.101/2009 (mês 11/2012).

O quantitativo de análise em 2012, de 01/01 a 15/05, é apresentado no quadro abaixo:

Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio (15/05)	Total
-	95	6	41	93	235

“Conforme mencionado, houve recontagem do número de processos sem decisão (total de 1.287 processos), o que levou a uma nova estimativa de necessidade de análise de processos para alcance da meta. A necessidade de análise informada na Solicitação de Auditoria n. 201203613/002 foi revista com base no período de junho a novembro de 2012, prazo final da meta. Considerando a equipe atual, deve-se realizar a análise e a aprovação de aproximadamente 250 pareceres por mês, tendo em vista que aos pedidos de concessão e de renovação devem ser somados os recursos apresentados contra decisões de indeferimento, que correspondem a 17% dos processos. Com a atual equipe, composta por 13 (treze) analistas e quatro revisores, acredita-se que é possível, com grande esforço, atingir a meta.”.

Considerando as divergências identificadas nos números apresentados e as justificativas da Unidade, registramos, abaixo, resumidamente, os dados constantes no Anexo I do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, de 18.5.2012;

Quadro: Processos anteriores à Lei nº 12.101/2009

Tipo de Processo	Decididos				Não Decididos	Total Geral
	Deferidos, Indeferidos ou Arquivados*	Enviados ao MEC	Enviados ao MS	Total Decididos		
Concessão	23	69	21	113	475	588
Renovação	306	508	104	918	744	1662
Representação	20	8	1	29	3	32
Outros**	63	2	2	67	65	132
Total	412	587	128	1127	1287	2414

*Inclui os processos indeferidos definitivamente; aguardando prazo recursal/análise do recurso; com manutenção de decisão e arquivados. **Inclui os processos relacionados à Denúncia, Revisão, Recurso de Revisão, Recurso MPS e Reconsideração. Fonte: Anexo I do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, de 18.5.2012.

Verificamos o não atendimento do disposto no art. 35 da Lei nº 12.101/2009, segundo o qual os pedidos

de renovação de certificação protocolados e ainda não julgados na data de publicação da Lei, bem como as representações em curso no CNAS naquela data, deveriam ser julgados pelos Ministérios de cada área no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Conforme dados acima, foram decididos 56% dos processos que se enquadram nesta situação, incluindo-se nesta contagem os encaminhados ao MEC e MS. Considerando o total do passivo de processos na data de publicação da Lei (2.414), verificamos que 1.127 (53%) foram objeto de análise.

Considerando que os requerimentos de concessão e de renovação de certificação devem ser analisados de acordo com a ordem cronológica de protocolo, salvo em caso de diligência, a Unidade tem priorizado as ações nos processos anteriores à Lei, especialmente as renovações e representações. Em consequência, o prazo de seis meses para análise dos processos, fixado no § 1º do art. 4º do Decreto nº 7.237/2010, não vem sendo observado, fato que resultou em apontamento por parte do TCU no Acórdão nº 2826/2011 – Plenário, tendo a UJ elaborado e encaminhado Plano de Ação ao Tribunal. De acordo com o referido plano, a meta estabelecida para a análise e publicação de todos os processos com data de protocolo anterior à Lei nº 12.101/2009 é novembro/2012.

Os quantitativos dos processos protocolados após a publicação da Lei 12.101/2009 e a situação em 15.5.2012 constam no quadro abaixo:

Quadro: Processos Posteriores à Lei nº 12.101/2009

Tipo de Processo	Decididos				Pendentes de Decisão	Total
	Deferidos, Indeferidos ou Arquivados*	Enviados ao MEC	Enviados ao MS	Total Decididos		
Concessão	1	8	3	12	1.395	1.407
Renovação	6	125	31	162	2.987	3.149
Outros**	3	0	0	3	12	15
Total	10	133	34	177	4.394	4.571

*Inclui os processos indeferidos definitivamente; aguardando prazo recursal/análise do recurso; com manutenção de decisão e arquivados. **Inclui os processos relacionados à Representação, Denúncia, Revisão, Recurso de Revisão, Recurso MPS e Reconsideração. Fonte: Anexo I do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, de 18.5.2012.

Importante observar a divergência entre os números apontados, o que dificulta um dimensionamento real do estoque existente, o que pode comprometer, inclusive, no planejamento das atividades da Unidade, ao estimar os recursos necessários para fazer face à demanda dos próximos exercícios.

Contudo, há que se ressaltar as ações empreendidas pela Unidade no decorrer de 2011, visando estruturar o DRSP, em especial a CGCEB, que se constituem em fatores atenuantes para a situação observada, dentre os quais merecem ser destacadas a ampliação e qualificação da equipe; a elaboração do Manual de Entendimentos para Elaboração de Pareceres Técnicos, do Manual de Rotinas Administrativas e de Modelos de Pareceres; a busca pela uniformização de interpretações relacionadas aos requisitos no processo de concessão ou renovação de CEBAS, a exemplo da Nota Técnica nº 28/2011, de 25.11.2011; a articulação com os demais Ministérios (MEC e MS), mediante a instituição de comissão (Portaria Interministerial nº 02/2011); a publicação da Portaria GM/MDS nº 353/2011, visando se adequar às determinações do Decreto nº 7.237/2010; a instituição de Grupo de Trabalho composto pelas Consultorias Jurídicas do MDS, MS e MEC (Portaria AGU nº 488/2011); a implantação do Sistema Eletrônico de Emissão de Protocolo; e o início do desenvolvimento do Sistema CNEAS.

No período de 1.1.2012 a 15.5.2012 foram decididos 235 processos, superando o quantitativo de todo o exercício de 2011 (186). Contudo, a meta estabelecida de finalizar o grupo de 1.287 processos

protocolados antes da Lei até o mês 11/2012, embora factível, depende de um ganho incremental dos trabalhos ao longo dos próximos meses, visto que exige uma média mensal superior a 200 processos.

Outro aspecto que merece atenção é o estoque de processos protocolados posteriores à Lei nº 12.101/2009, pendentes de análise, que em 15.5.2012 já somava 4.394. Considerando que tais processos somente serão objeto de análise após a decisão sobre o grupo prioritário (1.287) e levando-se em conta a expectativa de processos a serem protocolados em 2012 (cerca de 300/mês), este número deve superar a 6.000 processos ao final do exercício. Nesta perspectiva, torna-se imperioso o aumento da capacidade mensal de produção da CGBEC, o que passa pela necessidade de ampliação da equipe, sob risco de geração de um estoque sistêmico a cada exercício. A insuficiência do quadro de pessoal foi um dos achados do TCU (Acórdão nº 2826/2011 – Plenário), sendo que o Plano de Ação remetido ao Tribunal registra a existência de solicitação formal, efetivada ainda em 2011, junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para contratação temporária, mediante a realização de Processo Seletivo Simplificado. Cabe ressaltar que, com a implementação do Sistema Informatizado de Cadastro e Certificação-CNEAS, o tempo necessário para análise dos requerimentos nele registrados pode sofrer significativa redução, considerando que o referido sistema subsidiará uma análise objetiva dos requisitos exigidos na legislação.

No Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2010 pontuamos as providências adotadas pela UJ para atendimento das principais disposições da Lei n° 12.101/2009 e do Decreto n° 7.237/2010. No quadro abaixo, tratamos especificamente das questões pendentes naquela oportunidade e/ou para as quais houve relevantes mudanças no exercício de 2011:

Quadro: Avaliação das providências para atendimento do Decreto nº 7.237/2010

Item avaliado	Resumo da providência/situação atual	Avaliação
Formulário próprio para o requerimento de certificação no âmbito do MDS, conforme dispõe o parágrafo 4º do artigo 4º do Decreto nº 7.237/2010.	A Portaria GM/MDS nº 353/2011 revogou a Instrução Normativa nº 01/2010. Desta forma, o formulário próprio para o requerimento de certificação está definido no art. 3º da referida portaria, diferentemente do modelo constante na IN nº 01/2010, revogada pelo Decreto nº 7.237/2010. de Requerimento de Certificação”.	O modelo foi aprimorado, visto que passou a trazer informações sobre a documentação que deve ser anexada ao requerimento, diferentemente do modelo constante na IN nº 01/2010, revogada pela Portaria GM/MDS nº 353/2011.
Modelo padronizado de protocolo previsto no artigo 4º, parágrafo 6º do Decreto nº 7.237/2010.	O modelo de protocolo adotado pelo MDS é o previsto no Anexo I da Portaria GM/MDS nº 353/2011.	Não há necessidade de se criar um modelo padronizado entre todos os ministérios, cabendo a cada um estabelecer a sua padronização, o que no âmbito do MDS, ocorreu por meio da Portaria GM/MDS nº 353/2011.
Metodologia para cumprimento da ordem cronológica de análise de diligência.	Caso haja diligência, fica o processo sobrestado, em fila paralela, até a conclusão da utilizada, que deverá ser aferida quando da análise de diligência, para somente, então, a análise do início das análises dos requerimentos prevista no parágrafo 1º prosseguir. O sobrestamento não burla a ordem cronológica, estabelecida com base na data do requerimento inicial, uma vez que a necessidade de complementação de informações faz parte do trâmite normal de análise de um processo.	A Unidade esclareceu a metodologia protocolados posteriormente à Lei nº 12.101/2009. A análise destes requerimentos ainda não foi iniciada, conferida aos processos protocolados até

		a data de publicação da citada Lei.
	<p>A Portaria GM/MDS nº 353/2011 estabelece que no ato do protocolo do requerimento é disponibilizado comprovante, contendo o nº do protocolo, nome da entidade, nº do CNPJ, data, objeto do requerimento e os efeitos relacionados à tempestividade do requerimento, se for o caso.</p> <p>A validade do comprovante de protocolo e a tempestividade do requerimento podem ser confirmadas pelo interessado, mediante consulta da tramitação processual no sítio eletrônico do MDS, no endereço: www.mds.gov.br/assistenciasocial, link "Entidades de Assistência Social", clicando em seguida no link "Acompanhamento de Processos".</p> <p>Transparéncia da fila de ordem cronológica do requerimento e da tramitação do processo, conforme artigos 9º e 38º do Decreto nº 7.237/2010.</p>	<p>O desenvolvimento e implantação do Sistema Eletrônico de Emissão de Comprovantes de Protocolo permitirá o aprimoramento das atividades de gestão dos processos no âmbito interno da UJ. Contudo, a sua concretização como efetiva ferramenta de transparéncia somente se dará com a sua homologação final e disponibilização ao público externo. De forma emergencial, verificamos que as planilhas apresentadas no sítio do MDS atendem o disposto na legislação. Vale destacar que a UJ está desenvolvendo o Sistema Informatizado de Cadastro e Certificação-CNEAS, que deve incorporar as funcionalidades hoje disponibilizadas no Sistema Eletrônico de Emissão de Comprovante de Protocolo.</p>
Definição das etapas e procedimentos necessários para a operacionalização do processo de certificado (processo decisório), conforme determinação contida no artigo 49º do Decreto nº 7.237/2010.	<p>No que concerne à base normativa, a Portaria GM/MDS nº 353/2011 revogou a Instrução Normativa nº 01/2010.</p> <p>Está em fase de especificação as regras de negócios do Sistema Informatizado de Cadastro e Certificação-CNEAS. O documento de visão passa por aprovação e a Unidade tem atuado conjuntamente com a DTI/MDS.</p>	<p>O CNEAS, sistema que visa abranger todas as etapas (inscrição, cadastro, certificação e vínculo SUAS), ainda está em fase inicial, sem um cronograma definido para a entrega de produtos e do sistema propriamente dito.</p> <p>Por outro lado, no contexto normativo, verificamos que a Portaria GM/MDS nº 353/2011 aprovou as normas e procedimentos a serem observados na certificação de entidades benfeiteiros, abordando aspectos relevantes como o requerimento e os efeitos de sua tempestividade; procedimentos para entidades com atuação em mais de uma área; tramitação da análise; recursos; publicidade; e supervisão, dentre outros aspectos.</p>
Tratamento do disposto no artigo 12º do Decreto nº	Sobre o assunto, verificamos que o art. 13 da Portaria GM/MDS nº 353/2011 estabelece que	Como atenuante verifica-se que o MDS ainda não está analisando os processos

<p>7.237/2010, quanto necessidade de pronunciamento de mais de um ministério quando concessão de certificação ou de sua renovação se relacionar a entidade com atuação em mais de uma das áreas referidas no artigo 1º do mencionado decreto.</p>	<p>recebido o requerimento de entidade com atuação preponderante na área da assistência social, a CGCEB consultará o Ministério da Educação e/ou o Ministério da Saúde, que se manifestarão no prazo de trinta dias, prorrogável por igual período, sobre o cumprimento dos requisitos nas suas respectivas áreas.</p> <p>Em resposta ao questionamento formulado pela equipe, apresentada por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, o gestor registrou que tal dispositivo não se mostra suficiente para a definição completa do fluxo entre os ministérios. Acrescentou, contudo, que a regulamentação dos procedimentos para estes casos foi objeto de Grupo de Trabalho da Advocacia-Geral da União, (Portaria AGU n. 488, de 25.10.2011).</p>	<p>posteriores à publicação da Lei nº 12.101/2009.</p> <p>Os trabalhos do grupo citado pelo gestor finalizaram em abril/2012, com a indicação de pontos a serem objeto de portaria interministerial entre aquelas Pastas, ainda não editada.</p>
	<p>O gestor informou que o encaminhamento das informações à SRF se deu em 29.3.2012, por intermédio do Memorando n. 74/2012-7.237/2010 e artigo 40 da Lei nº 12.101/2009, para informar à Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre as decisões de renovação e renovação.</p>	<p>Conforme informações prestadas pela Unidade, considerando que os processos enviadas, ainda, planilhas com informações referentes aos pedidos de certificação originária e de renovação deferidos, bem como os indeferidos, definitivamente respondida constaram as decisões publicadas até 02/2012.</p>
<p>Controles instituídos para aferir os itens dispostos no artigo 33 do Decreto nº 7.237/2010.</p>	<p>O art. 42 da Portaria GM/MDS nº 353/2011 estabeleceu que a comprovação da oferta da capacidade de atendimento de que trata o § 3º do art. 33 do Decreto nº 7.237/2010 pelas entidades que prestam serviços com o objetivo de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e de promoção de sua integração à vida comunitária depende de regulamentação por parte do MDS. Em entrevista, o gestor informou que o assunto ainda está em discussão.</p>	<p>Como atenuante, destaca-se que até o momento não foram analisados processos protocolados após a Lei 12.101/2009. Contudo, a Unidade deve envidar esforços no sentido de definir a questão, visto que a partir de 12/2012 deve ser iniciada a análise destes processos, considerando que a meta para extinguir o estoque dos processos anteriores à Lei 12.101/2009 finda em 11/2012.</p>
<p>Controles instituídos para aferir os itens dispostos no artigo 36 do Decreto nº 7.237/2010.</p>	<p>Segundo o Relatório de Gestão, a definição de parâmetros específicos para vinculação das entidades ao SUAS será feita com base em produto de consultoria finalizada em 2010 e em nova consultoria contratada em 2012, em razão principalmente das alterações introduzidas na LOAS a partir da Lei nº 12.435/2011(artigo 6-B, §1º). Em entrevista, o gestor acrescentou que o produto da referida consultoria está previsto para julho/2012, que subsidiará a especificação deste assunto, de forma a constar no Sistema CNEAS.</p>	<p>Apesar de não instituídos os controles necessários para aferição, como atenuante verifica-se que o MDS ainda não está analisando os processos posteriores à publicação da Lei nº 12.101/2009.</p>

Verificamos também que não foi atendido o prazo de 180 (centro e oitenta) dias fixado no § 1º do art. 40

da Lei nº 12.101/2009, no que se refere ao cadastramento de todas as entidades sem fins lucrativos, benficiantes ou não, atuantes na área da assistência social. Segundo o gestor, este cadastramento consistirá no Cadastro Nacional de Entidades Benficiantes de Assistência Social, a ser contemplado com o Sistema CNEAS, já iniciado, cujo módulo específico de cadastro está previsto para dezembro/2012, conforme registrado no Relatório de Gestão. Questionado por meio da SA nº 201203613/09, de 11.5.2012, sobre os prazos previstos para as entregas dos principais documentos de projetos (Documento de Visão, Diagrama de Casos de Uso, Diagrama de Classes, etc.), por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, de 18.5.2012, o gestor informou, em suma, que somente a partir do levantamento dos pontos de função necessários, com base no documento de visão e nos casos de uso, é que será possível estabelecer um cronograma de entrega.

5. PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

5.1. Subárea - SERVIÇOS DE PROTEÇÃO BÁSICA ÀS FAMÍLIAS

5.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

5.1.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias.

Trata-se da Ação 2A60 - Serviços de Proteção Social Básica às Famílias cuja finalidade é atender às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias - PAIF, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

A implementação da Ação se dá de forma descentralizada, sendo que o cofinanciamento é viabilizado, de acordo com norma vigente, mediante transferência fundo a fundo, de maneira regular e automática, para o Distrito Federal e os municípios habilitados ao Sistema Único de Assistência Social. Esse procedimento segue a definição dos critérios de partilha de recursos pactuados na Comissão Intergestores Tripartite e deliberados pelo Conselho Nacional de Assistência Social, conforme preconizado no inciso IX do art. 18 e nos incisos V e VI do art. 19 da Lei Orgânica da Assistência Social - Lei 8.742/93, sendo a transferência efetuada sob a forma do Piso Básico Fixo. Ainda figuram como base legal para a implementação desta ação as leis complementares de regulamentação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente.

O cofinanciamento federal junto aos municípios e ao DF, para custeio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, ofertado nos CRAS. O PAIF tem por objetivos: a) Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; b) Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; c) Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; d) Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; e) Promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; f) Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro - Execução da Ação 2A60

Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)

Física ⁽¹⁾	18.612.248	24.264.286	130,37
Financeira ⁽²⁾	557.635.838,00	496.679.138,28	89,07

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Família referenciada. (2) Em R\$.

5.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

5.1.2.1. Informação

Controles de Gestão no âmbito da Ação, mais especificamente sobre os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS.

De acordo com informações prestadas pela Unidade (Ofício GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15.5.2012, em resposta à SA nº 201203613/006), existem controles individualizados de cada CRAS. O Centro recebe um número identificador único (ID) atribuído automaticamente pelo sistema, sempre que um novo local é cadastrado no CADSUAS, vinculado ao endereço informado, pelo município ou DF. Esse número passa a ser a identificação do CRAS nas diversas bases de dados do Ministério. O CADSUAS é o sistema de cadastro que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos municipais e entidades que prestam serviços socioassistenciais.

O monitoramento da situação do CRAS acontece anualmente, após a validação da base de dados do Censo SUAS (instituído pelo Decreto nº 7.334/2010), com apoio da SAGI/MDS, que calcula o IDCras e as metas de desenvolvimento para cada CRAS cadastrado no Censo. Em seguida, a situação individualizada de cada CRAS é disponibilizada pela SAGI em aplicativo próprio, no site do MDS, pelo qual os gestores municipais e do DF podem verificar a situação de cada CRAS sob sua responsabilidade (IDCRAS e Metas).

As metas de desenvolvimento dos CRAS foram pactuadas por meio da Resolução CIT (Comissão Intergestores Tripartite) nº 5, de 3/5/2010, por períodos anuais, visando a gradativa adaptação dos ambientes aos padrões normativos estabelecidos pelo SUAS, com início em 2008 e término em 2013. O IDCras, Índice de Desenvolvimento de cada CRAS, é formado pela combinação dos graus de desenvolvimento (insuficiente, regular, suficiente, superior), apurados por dimensão (recursos humanos, horários de funcionamento, serviços prestados e estrutura física), para fins de monitoramento.

A Unidade informou que, considerando que a responsabilidade de acompanhamento da situação individualizada dos CRAS foi atribuída aos Estados no caso de municípios, conforme Resolução CIT 08/2010, o MDS se responsabilizaria apenas pelo acompanhamento das situações individualizadas em relação ao DF. Ao MDS caberia uma análise mais global de metas que estão ou não sendo cumpridas e, no último caso, identificar possíveis correlações, subsidiando tecnicamente equipes dos estados e municípios para que cheguem à identificação das reais causas do não cumprimento.

Haja vista a descentralização da responsabilidade de acompanhamento mencionada, por meio da SA 201203613/006, foi solicitado à Unidade esclarecer:

- Os procedimentos utilizados pela UJ para notificar os responsáveis (CIB, Estados e Municípios) sobre o compromisso para elaboração dos planos de providências e respectivos planos de apoio;
- Os mecanismos de monitoramento existentes para controle do que foi pactuado entre Estados e Municípios nos planos elaborados, uma vez que os prazos e cronogramas pactuados para correção se relacionam diretamente com as metas de desenvolvimento dos CRAS pactuadas na CIT, e considerando a necessidade de apoio aos Estados para monitoramento dos planos de providências elaborados pelos municípios.

Em resposta, encaminhada pelo Ofício GAB/SNAS/MDS nº 569, de 15.5.2012, a SNAS informou que:

“Após a apuração, pela SAGI, das metas de desenvolvimento dos CRAS, a SNAS divulga a disponibilização dos dados aos municípios e estados, para que acessem no aplicativo “Metas de Desenvolvimento dos CRAS” as informações de seus equipamentos. Além disso, a SNAS oficia os Estados, CIBs e Conselhos Estaduais de Assistência Social, remetendo:

I - Relação dos CRAS, por município, que têm desafios para atingir as metas estipuladas para o período anual que se inicia;

II - Relação dos CRAS, por município, que alcançaram as metas previstas para o período anual que se encerrou;

III - Relação dos CRAS, por município, que não alcançaram as metas previstas para o período anual que se encerrou.

Com base nessas informações e naquelas de que já dispõem, os estados devem planejar o acompanhamento aos municípios. É responsabilidade do estado informar ao município e ao Conselho Municipal de Assistência Social a situação de cada CRAS, bem como auxiliar na elaboração de Plano de Providências, caso a situação inadequada ainda não tenha sido superada. Anualmente, o MDS encaminha ofício às equipes dos Estados, reforçando esta responsabilidade, prevista na Resolução CIT 08/2010.

Após ações de acompanhamento, os estados informam ao MDS a elaboração de plano de providências, o cumprimento das metas previstas para o período anterior e/ou a superação das situações inadequadas. Nos casos em que o Estado informa o cumprimento das Metas de Desenvolvimento dos CRAS por parte do município, o MDS verifica o seu cumprimento no Censo SUAS do ano subsequente. Nos casos em que foi elaborado Plano de Providências, o acompanhamento do cumprimento do Plano fica a cargo do Estado, conforme estabelecido na Resolução CIT n. 08/10, até que todas as Metas tenham sido alcançadas. No caso dos municípios que não elaboraram Plano de Providências e não alcançaram as Metas, e, no Censo SUAS subsequente, reincidirem no não cumprimento das mesmas, o MDS poderá propor, em reunião da CIT, a aplicação das sanções previstas na referida Resolução.

Atualmente, essas informações são repassadas ao MDS pelos estados por meio do preenchimento de planilha eletrônica, uma vez ao ano. Contudo, está em desenvolvimento na SAGI uma evolução do Módulo de acompanhamento dos estados, utilizado para monitorar o processo de implantação de novos CRAS, com o objetivo de incorporar o processo de acompanhamento das metas de desenvolvimento dos CRAS pelos estados via aplicativo eletrônico.

Com a recente regulação do IGDSUAS, a SNAS cria um estímulo financeiro que induz municípios e DF a melhorarem o IDCras e, em consequência, alcançar as metas, o que poderá levar a alterações na Resolução CIT n. 08/2010.”

O controle da elaboração e execução dos planos de providências instituídos pela Resolução CIT nº 8/2010 é necessário para garantir a eficácia do monitoramento, uma vez que interfere diretamente na mensuração dos IDCras e das Metas de Desenvolvimento dos CRAS. A planilha eletrônica não é ideal para o caso em comento em virtude da complexidade dos dados envolvidos, o que demanda o desenvolvimento de solução informatizada mencionada pela Unidade, que subsidiará o gestor com melhores controles a fim de adoção das medidas administrativas previstas.

Também foi solicitado à Unidade informar sobre o processo de implantação de novos CRAS cofinanciados pelo governo federal, regido pelas Resoluções CIT n. 10/2009 e n. 05/2011, e dividido em três etapas: I – Aceite formal, pelos gestores, em sistema eletrônico, posteriormente submetido à deliberação do respectivo Conselho de Assistência Social; II - Demonstração da implementação de CRAS, por meio de registro no CADSUAS; III - Monitoramento e acompanhamento da implementação e execução dos serviços, pelos Estados (no caso dos municípios) e pelo MDS (para o DF), informada por meio do preenchimento do “Módulo de Acompanhamento do Estado”.

Segundo a Unidade, neste módulo, os Estados visualizam os CRAS relativos à expansão que já foram registrados no CADSUAS, devendo iniciar o processo de apoio técnico aos municípios com CRAS já implantados. Em seguida, registram parecer, no aplicativo, posicionando-se quanto à adequação ou não

do funcionamento do CRAS, bem como da oferta do PAIF. Caso o parecer indique a adequação na oferta do PAIF, o MDS considera finalizado o processo de implantação da unidade/serviço e o Estado passará a acompanhar o CRAS monitorando o seu IDCRAS e o cumprimento de metas. Nos casos em que os pareceres indiquem a inadequação da oferta, o recurso será bloqueado até que o Estado constate e informe a superação da situação inicialmente encontrada.

Verifica-se que a construção dos controles de monitoramento e acompanhamento dos CRAS contemplam os principais aspectos relacionados à implantação e manutenção da unidade pública prevista no artigo 6º-C da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93), entretanto a transparência existente em relação à apuração do IDCRAS, Metas de Desenvolvimento e construção de novos CRAS ressalta a importância de implementação de mecanismo de apresentação e controle dos planos de providências e respectivos resultados.

5.1.2.2. Informação

Avaliação dos Indicadores Institucionais utilizados pela Secretaria Nacional de Assistência Social.

Foram escolhidos e analisados 04 indicadores, de um total de 09 relacionados no Relatório de Gestão da SNAS, selecionados pela sua relevância, sendo dois da Proteção Social Básica e dois da Proteção Social Especial. Os mencionados indicadores, elencados a seguir, compõem, conforme classificação da UJ a categoria de serviços da assistência social:

- a) **Taxa Anual de Permanência dos Técnicos de Nível Superior nos CRAS**– a fórmula consiste no quociente entre o total de técnicos de nível superior cadastrados no censo SUAS/CRAS, no ano de referência e no ano anterior pelo total de técnicos de nível superior cadastrados no ano anterior ao de referência;
- b) **Taxa de Acompanhamento das Famílias pelos CRAS**– quantidade total de famílias em acompanhamento no mês de referência, pela capacidade de atendimento anual do CRAS;
- c) **Nível de Articulação Satisfatória com a Rede Essencial de Articulação Local**– quociente entre a quantidade de CREAS com articulação satisfatória com a rede essencial, pela quantidade de CREAS com rede essencial de articulação disponível; e
- d) **Taxa Anual de Permanência dos Técnicos de Nível Superior nos CREAS**– a fórmula consiste no quociente entre o total de técnicos de nível superior cadastrados no censo SUAS/CREAS, no ano de referência e no ano anterior pelo total de técnicos de nível superior cadastrados no ano anterior ao de referência;

Destaca-se que os indicadores informados referem-se a taxas que compõem séries históricas, cuja fonte de informação é o censo SUAS, composto de dados declaratórios fornecidos pelos Municípios, Estados e DF. As mensurações apresentadas expõem o comportamento de variáveis ao longo do tempo, sem, contudo, utilizar algum parâmetro de comparação, como uma meta ou um objetivo a ser alcançado.

O indicador *Taxa Anual de Permanência dos Técnicos de Nível Superior*, utilizado tanto para os CRAS como para os CREAS, tem como objetivo mensurar a rotatividade de profissionais de nível superior que atuam naquelas unidades de referência, e, conforme informação da Unidade, a alta rotatividade de profissionais é um dos graves problemas enfrentados pelo SUAS, em consequência do efeito negativo sobre a qualidade dos serviços.

Quanto à *Taxa de Acompanhamento das Famílias pelo CRAS*, segundo a UJ (Ofício nº 456/2012-GAB/SNAS/MDS, de 4/5/2012), em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203613/005, tem como objeto informar o nível de ocorrência da principal atividade do PAIF, em relação à capacidade de atendimento dos CRAS. Ainda sobre este indicador, a Unidade informa que o problema existente no descompasso entre o período de aferição da capacidade de atendimento do CRAS, que utiliza o ano como parâmetro, e o período para apuração do número de famílias em acompanhamento pelo CRAS,

cuja coleta adota como parâmetro um determinado mês de referência, será solucionado com o registro padronizado e a informação mensal, implantados em 2012.

Por sua vez, o *Nível de Articulação Satisfatória com a Rede Essencial de Articulação Local*, tem o propósito de mensurar a articulação em rede no âmbito dos CREAS. Conforme exposto pela UJ, tal processo é vital para o sucesso e qualidade das ações desenvolvidas nos CREAS, uma vez que o atendimento de parcela considerável das demandas ultrapassa suas competências. Expõe, ainda, que esta medida se constitui em uma *informação indireta da qualidade do serviço ofertado*.

5.1.2.3. Informação

Avaliação da Estrutura de Controles Internos da Secretaria Nacional de Assistência Social.

A avaliação da estrutura de controles internos da UJ se desenvolveu em duas abordagens:

1ª Abordagem - A SNAS em seu Relatório de Gestão do Exercício 2011 efetuou autoavaliação de sua estrutura de controle interno, preenchendo quadro de avaliação previsto na Parte A, item 9, da DN TCU nº 108/2010, e também na Portaria TCU nº 123/2011.

O objetivo de tal avaliação foi, conforme o normativo, demonstrar a estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada, de forma a evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas, a obediência (compliance) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio, a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e a eficácia e eficiência de suas operações.

Com esta finalidade, foram definidas 05 (cinco) dimensões, contendo fundamentos, os quais foram objeto de autoavaliação pela Unidade, a partir dos elementos percebidos e existentes em suas realidades.

As referidas dimensões, ou aspectos, foram: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento.

Da mesma forma, no sentido de avaliar a estrutura de controles internos existente na Unidade, foram selecionadas duas áreas da UJ, que melhor representam o seu negócio: a área de transferência fundo a fundo e a área de certificação de entidades beneficentes de assistência social. Para a área de transferência fundo a fundo a auditoria selecionou, pela sua relevância, os Programas/Ações: 1384/2A60 Proteção Social Básica/Serviços de Proteção Social a Famílias - CRAS e 0068/2060 PETI/Ações Socioeducativas, para serem avaliadas. Nesta abordagem foram solicitadas informações e realizados questionamentos sobre a estrutura de controles internos administrativos.

A respeito da autoavaliação da Unidade sobre a sua estrutura de controles internos, registrada em seu Relatório de Gestão 2011, foram utilizados os seguintes critérios de respostas aos quesitos que fundamentam cada um dos aspectos avaliados:

Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ.

Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria.

Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.

Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria.

Totalmente válido: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da UJ.

Relata-se a seguir uma síntese a respeito da avaliação da UJ sobre a sua estrutura de controles internos:

a) Ambiente de Controle

Neste aspecto, em que são avaliados 09(nove) itens, a UJ considerou somente o fundamento de um item como não se aplicando integralmente ao contexto da Unidade, que é a inexistência de código formalizado de ética ou de conduta. Neste item, a Unidade utiliza como referência as normas gerais para os servidores da Administração Pública Federal. Quanto aos demais fundamentos, 04(quatro) foram tidos como parcialmente inválidos, com aplicação em sua minoria ao contexto da Unidade, e 04(quatro) como parcialmente válidos, e sua aplicação em sua maioria ao contexto da UJ. Os fundamentos avaliados como parcialmente inválidos dizem respeito à adequação e eficiência da comunicação dentro da Unidade, à padronização e formalização de procedimentos e instruções operacionais, à participação dos servidores dos diversos níveis na elaboração de procedimentos/instruções operacionais, e definições mais claras das responsabilidades nas delegações de autoridade e competência.

b) Avaliação de Risco

Este aspecto também é composto de 09(nove) itens, e destaca-se a avaliação como parcialmente inválida de apenas 02(dois) itens, que dizem respeito à clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade, e se os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados numa escala de prioridades. Em um item, a Unidade avaliou como neutra a aplicação do seu fundamento, e se refere à existência de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade. Em 03(três) itens a classificação da Unidade foi parcialmente válida, e em outros 03(três), o conceito foi totalmente válido. Para esta última avaliação, a UJ considerou plena a aplicação dos fundamentos previstos nos itens que tratam da formalização dos objetivos e metas da Unidade, da prática da Unidade em instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais resarcimentos, na ocorrência de fraudes e desvios, e da existência de normas e regulamentos para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores.

c) Procedimentos de Controle

Este aspecto é composto por quatro itens, e a Unidade realizou avaliação neutra em 03 (três), significando a sua falta de condições em afirmar uma proporção de aplicação dos fundamentos descritos nas afirmativas de tais itens. Na afirmativa cujo fundamento é a avaliação das atividades de controle, se estas atividades são apropriadas e se funcionam de acordo com um plano de longo prazo, a UJ avaliou com o critério de parcialmente inválida.

d) Informação e Comunicação

De um total de 05 (cinco) itens, neste aspecto, a Unidade posicionou-se pela neutralidade em quatro quesitos, manifestando-se pelo critério de parcialmente válida quanto ao fundamento que trata da suficiência da qualidade das informações consideradas relevantes pela UJ, para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas.

e) Monitoramento

De um total de 03 (três) itens, a Unidade manifestou-se pela neutralidade em dois, avaliando como parcialmente válido o fundamento da afirmativa sobre a contribuição do sistema de controle interno da UJ na melhoria de seu desempenho.

2ª Abordagem – A respeito da avaliação da estrutura de controles internos das duas áreas selecionadas da SNAS (fundo a fundo e CEBAS) a Unidade, em resposta (Ofício GAB/SNAS/MDS nº 446/2012, 02/05/2012) a questionamentos da auditoria da SA nº 201203630/03, apresentou descrições pormenorizadas inerentes aos processos e atividades das referidas áreas. Quanto à transferência fundo a fundo, foram selecionados, pela sua relevância, dois Programas/Ações, o 1384/2A60 – Proteção Social Básica/ Proteção Social Básica/Serviços de Proteção Social a Famílias - CRAS e o 0068/2060 – PETI/Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho.

a) Transferência fundo a fundo: CRAS e PETI – As transferências fundo a fundo ocorrem com a finalidade de garantir a execução de Ações de Governo de forma descentralizada, no âmbito essencialmente municipal. Para este propósito, as áreas finalísticas da SNAS em seu processo produtivo

executam o planejamento, a gestão e atualização de informações, que visam garantir o repasse financeiro aos municípios para a oferta dos serviços de ação continuada.

Em relação à sistemática de atualização de informações gerenciais e do Sistema de Informações e Planejamento-SIGPLAN, a UJ informou que “*a execução financeira das ações é de responsabilidade do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, cabendo às áreas finalísticas (Departamento de Proteção Social Básica – DPSB e Departamento de Proteção Social Especial– DPSE) o planejamento e acompanhamento da execução física e atualização dessas informações (execução física) no Sigplan.*”

Para as mencionadas atualizações e também como subsídios ao planejamento são utilizadas diversas fontes que auxiliarão no processo de atualizações gerenciais e de definição dos repasses financeiros, a ser realizado no âmbito do FNAS. Estas fontes, conforme a Unidade, “*são obtidas a partir do Censo SUAS, CadSUAS, CadÚnico, SisPETI, Matriz de Informação Social– MIS (MDS), informações provenientes do DGSUAS (sobre habilitação), Módulo de Acompanhamento dos Estados e planilhas de subsídio à transferência fundo a fundo (elaboradas mensalmente pelo DPSB e DPSE), dentre outras fontes.*”

Eventuais situações que possam ensejar alterações da execução físico-financeira e/ou adoção de medidas corretivas quanto ao cumprimento de metas/ajustes pelas áreas finalísticas, são demonstradas pela Unidade nos seguintes termos: “*As alterações da execução físico-financeira decorrem principalmente das seguintes situações:*

Expansão do cofinanciamento/metas/cobertura (AÇÃO 2A60-CRAS): a partir da aprovação e pactuação desses processos (o que inclui os critérios de distribuição das metas e recursos) junto ao CNAS e CIT, o MDS disponibiliza aplicativo eletrônico pelo qual os municípios (gestor e conselho) registram o “aceite” da oferta realizada pelo MDS. Com o aceite, tem início o repasse de recursos durante o prazo regulamentar (100 dias). Após esse período, tem início prazo suplementar para a implantação do serviço, com bloqueio de novos repasses até a comprovação de implantação pelo ente beneficiado.

Importante ressaltar a boa prática do monitoramento exercido com a participação dos Estados no acompanhamento da implementação dos serviços nos municípios de sua abrangência. Conforme descrito a seguir pela Unidade, as situações apontadas como inadequadas pelos Estados, poderão implicar na suspensão do repasse fundo a fundo, até que a situação seja regularizada e o Estado informe o MDS.

“Os Estados monitoram e acompanham a implementação dos serviços pelos municípios de sua abrangência, enquanto o MDS desempenha essa função em relação ao DF. Após visita técnica, deverá ser registrada pelos Estados, em aplicativo do MDS, a implantação adequada dos serviços. Caso o parecer do estado indique, no Módulo, a adequação na oferta do PAIF, o MDS considera finalizado o processo de expansão qualificada e os recursos continuam sendo repassados fundo a fundo. Nos casos em que o parecer indique a inadequação do PAIF, o recurso será bloqueado até que o Estado constate e informe, no Módulo, a superação da situação inicialmente encontrada, o que gera desbloqueio do recurso.”

Quanto ao Programa/Ação 0068/2060 PETI, as demandas e consequentes alterações nos quantitativos de atendimento no serviço socioeducativo estão correlacionadas com a “*ampliação ou redução do quantitativo de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, registrados pelos municípios no CadÚnico (ação 2060-PETI).*”

Outras situações controladas pela Unidade, que podem ocasionalmente implicar na suspensão ou bloqueio de repasse financeiro, são apresentadas pela UJ: “*além disso, outras ocorrências podem levar os municípios/estados/DF a terem os recursos suspensos ou bloqueados, como o recebimento de notificações ou constatações de irregularidades (pelo Ministério Público; em visitas técnicas e fiscalizações da SNAS/MDS, etc.) ou o não preenchimento do Censo SUAS, não elaboração ou não atendimento de plano de providências referentes ao descumprimento das Metas de Desenvolvimento dos CRAS e atendimento a outras exigências constantes dos normativos específicos de cada piso/ação (ex: municípios que não cadastraram nenhum núcleo no Sispeti; constatação de não execução do serviço do PETI e do PAIF, em visitas técnicas; ação judicial determinando a suspensão das transferências).*”

Estas ocorrências e seus registros constituem o controle e a geração de informações que repercutirão nas atualizações dos repasses e do SIGPLAN, e, segundo a UJ: “*a partir das informações mencionadas (e*

dos dados referentes ao período imediatamente anterior), as áreas finalísticas elaboram planilhas específicas para cada piso/ação, que comporão também processos físico-administrativos, subsidiando a ordenação de despesa, a execução financeira por parte do FNAS e a atualização do Sigplan.”

A Unidade descreve a seguir o fluxo de execução dos recursos da Ação 2A60 - Serviços de Proteção Social a Famílias - PAIF/CRAS, exemplificando a separação de funções e o controle hierárquico existente neste processo: “desse modo, a segregação de funções e o controle hierárquico são os principais instrumentos de prevenção e mitigação de riscos. Como exemplo, é apresentada a seguir a distribuição de atividades visando à execução dos recursos da ação 2A60:

I. A Coordenação Geral de Apoio à Execução de Projetos e Serviços (CGAEPS/DPSB), por meio da sua assessoria de informação, sistematiza as seguintes informações: relatório do banco de dados do Módulo de Acompanhamento dos Estados; relatório de implantação de CRAS no CADSUAS, encaminhado pela Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial/DGSUAS; e relatório do demonstrativo de habilitação de municípios, encaminhado pela Coordenação Geral de Apoio ao Controle Social e à Gestão Descentralizada/DGSUAS. As informações são encaminhadas em planilha para a Coordenação Geral de Serviços Socioassistenciais à Família - CGSSF/DPSB, para análise.

II. A CGSSF/DPSB analisa, à luz das regulações existentes, a planilha recebida; os ofícios recebidos de estados e municípios e eventuais memorandos sobre a apuração de denúncias da Coordenação Geral de Gestão Interna - CGGI/GAB/SNAS. Além disso, realiza, junto à Direção do Departamento, reunião para análise conjunta de novas situações e validação da análise realizada pela coordenação.

III. A CGSSF/DPSB elabora uma Nota Técnica detalhando as repercussões no pagamento e atualiza a planilha indicando as excepcionalidades (bloqueio, desbloqueio, acertos), por município ou DF. Em seguida, encaminha para Assessoria de Informação da CGAEPS/DPSB, para conferência.

IV. A Assessoria de Informação valida a Nota Técnica e a planilha recebida e elabora planilha de subsídios para a transferência fundo a fundo (planilha com excepcionalidades, valores por município e DF e valores consolidados por UF), encaminhando-a por e-mail para a CGSSF.

V. Na CGSSF, o processo físico é numerado e rubricado, contendo: 1) despacho do FNAS para Protocolo (abertura do processo); 2) despacho do Coordenador-Geral para Diretor, acompanhado de Nota Técnica e planilha de subsídios; 3) despacho do Diretor para o ordenador de despesas, a Secretaria Nacional de Assistência Social, para apreciação; 4) despacho da Secretaria (GAB/SNAS) para FNAS.

VI. Finalmente, as decisões de pagamento são comunicadas para municípios, Estados e, quando for o caso, a CGGI/SNAS.”

b) Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social - A Lei Nº 12.101/2009, de 27 de novembro de 2009, transferiu do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para os Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a competência para a certificação das entidades beneficentes de assistência social, conforme a área de atuação da entidade. Compete ao MDS, portanto, certificar entidades beneficentes com atuação exclusiva ou preponderante na assistência social, conferindo-lhes o acesso à imunidade estabelecida pelo art. 195, parágrafo 7º da Constituição Federal de 1988, relativa ao recolhimento das contribuições sociais previstas nos artigos 22 e 23 da Lei Nº 8.212/1991.

Para fazer frente a essa nova competência, o Decreto Nº 7.079, de 26/01/10, criou na SNAS o Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (DRSP), ao qual compete certificar as entidades com atuação na assistência social, implantar, gerir e manter o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS), bem como propor parâmetros e procedimentos para o estabelecimento do Vínculo SUAS. O Departamento está estruturado em duas Coordenações Gerais, a de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social (CGCEB) e a de Acompanhamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS (CGRSS).

Competências da CGCEB

A Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social tem as seguintes competências, conforme a Portaria MDS n. 710/2010:

- I - receber os pedidos de concessão e renovação da certificação;
- II - receber as representações interpostas contra decisões de concessão ou renovação da certificação, proferidas no âmbito do MDS;
- III - proceder à análise dos processos de certificação e as representações;
- IV - instaurar diligência para a complementação de informações;
- V - emitir pareceres técnicos;
- VI - realizar diligência para complementação documental;
- VII - opinar pelo indeferimento e arquivamento dos pedidos de concessão e renovação de certificação com documentação incompleta;
- VIII - analisar os pedidos de reconsideração de decisões de indeferimento da certificação;
- IX - analisar os requisitos de admissibilidade dos recursos interpostos contra decisões de indeferimento de pedidos de concessão ou renovação da certificação;
- X - manifestar-se nos processos de certificação relativos a entidades com atuação na assistência social, com preponderância na área da saúde ou da educação;
- XI - solicitar manifestação do Ministério da Saúde e/ou da Educação, em se tratando de entidade com atuação preponderante na assistência social;
- XII - propor, fundamentadamente, o encaminhamento de processos ao Ministério responsável pela área de atuação preponderante da entidade;
- XIII - assessorar a Diretoria do DRSP no encaminhamento de informações relativas à certificação;
- XIV - propor critérios de controle e de auditoria nos procedimentos e nos processos de certificação concluídos; e
- XV - propor a adoção de mecanismos de acompanhamento e de fiscalização das entidades certificadas, com o objetivo de verificar a manutenção das condições e requisitos que fundamentaram a certificação.

Atividades do Processo de Certificação

Conforme informação prestada pela área (Ofício GAB/SNAS/MDS nº 446/2012, 02/05/2012), as atividades necessárias para tramitação e análise de processos de certificação de entidade da Assistência Social, referem-se a: “*protocolizar documentos; protocolizar processos; elaborar ofícios de diligência a entidades; responder solicitações diversas; notificar entidades; elaborar pareceres referentes a recursos, representações, denúncias; elaborar e gerenciar planilhas estatísticas; manter atualizadas nas planilhas todas as entradas e saídas de processos; manter atualizadas nas planilhas as fases em que cada processo se encontra; gerar relatórios sobre processos; elaborar tabela analítica sobre público e serviços das entidades; receber em audiência representantes de entidades; analisar processos e elaborar pareceres; revisar os pareceres elaborados; realizar retificações de atos do CNAS; realizar a publicação das decisões no Diário Oficial; tomar providências quanto a recursos encaminhados ao Gabinete da Ministra; responder e-mails direcionados ao cebas@mds.gov.br; e elaborar ficha sobre processos com recurso para GM e ASPAR.*”

Segundo a Unidade, as análises dos processos de certificação se realizam por meio de pareceres, os quais são elaborados por analistas e passam por revisão antes da aprovação pela Diretora do DRSP e da decisão da Secretaria Nacional de Assistência Social.

A mencionada área, responsável pelas certificações das entidades da assistência social, deparou-se de início com um estoque de processos de concessões e renovações de certificados cuja demanda ocorreu no período anterior à aprovação da Lei nº 12.101/2009. A conclusão do tratamento deste passivo está prevista para o mês de novembro de 2012.

Quanto aos processos demandados no período posterior à Lei nº 12.101/2009, a área realizou cálculo de dimensionamento da força de trabalho necessária para a sua análise.

Diagnóstico dos Pontos Críticos

Os pontos críticos identificados pela área no que se refere à execução dos seus procedimentos operacionais, dizem respeito à infraestrutura, que não permite o agrupamento da equipe em um único ambiente, a carência de pessoal qualificado e com perfil para análise de processos, o desenvolvimento de sistema informatizado de Cadastro e Certificação. Ademais, existem temas da assistência social cujo entendimento não está consolidado, o que demanda tempo e esforço de discussão para a construção de um parecer fundamentado. No intuito de busca de equalização de entendimentos, “*são realizadas reuniões com as demais áreas técnicas da SNAS e com o corpo de dirigentes, a fim de se debater e definir questões.*”

Ações adotadas pela área

As seguintes medidas foram tomadas com o objetivo de resolver os problemas levantados: “

- a) *Solicitação de contratação de pessoal para compor a equipe do Departamento.*
- b) *Solicitação de nova sala, de novos equipamentos de trabalho e de prateleiras e armários para organização dos processos.*
- c) *Realização de capacitações para apresentar à equipe os entendimentos e modelos de parecer a serem adotados.*
- d) *Definição de rotinas procedimentos administrativos e técnicos para o processamento dos requerimentos foi concluída. Para a análise de processos instituiu-se o fluxo de elaboração de parecer pelo analista, revisão pela coordenação da CGCEB, apreciação pela diretora do DRSP e aprovação pela Secretaria.*
- e) *Formação de entendimentos sobre questões relativas aos serviços e às atividades de assistência social, com a elaboração da Versão 1 do Manual de entendimentos para elaboração de pareceres técnicos, de modelos de pareceres e de portarias, nos quais estejam explícitos os motivos da decisão e a fundamentação legal.*
- f) *Reorganização física dos processos, com identificação e organização em ordem cronológica e por tipo de processo.*
- g) *Reformulação, com a especificação da fase de análise, e atualização periódica no site do MDS de planilha com informações relativas à tramitação de processos foram concluídas.*
- h) *Publicação da Portaria nº 353/2011, que estabelece procedimentos relativos à certificação de entidades benéficas de assistência social.*
- i) *Organização e resposta das dúvidas enviadas para os endereços eletrônicos cebas@mds.gov.br – 5.900 mensagens respondidas – e redeprivadasuas@mds.gov.br – 8.000 mil mensagens respondidas, além dos atendimentos realizados por meio da Central Fome Zero.*
- j) *Elaboração e conclusão de sistema informatizado de emissão de comprovante de protocolo (ainda com alguns problemas) e o início de desenvolvimento de sistema informatizado de Cadastro e Certificação, incluindo os módulos cadastro, certificação e vínculo SUAS, com previsão de conclusão para dezembro de 2012 (em fase de especificação de requisitos para o documento de visão).*
- k) *Instituição, por meio da Portaria Interministerial n. 02/2011, de Comissão Interministerial constituída pela equipe técnica dos Ministérios da Saúde e da Educação e Desenvolvimento Social, com o objetivo de desenvolver estudos e trocar experiências para subsidiar decisões, uniformizar entendimentos e estabelecer procedimentos comuns.*
- l) *A instituição de Grupo de Trabalho pela Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Portaria AGU n. 488, de 25 de outubro de 2011, composto pelas Consultorias Jurídicas dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, visando uniformizar a aplicação*

de critérios para a certificação de entidades benéficas de assistência social.”

Além dessas ações, a área tem desenvolvido manuais que tratam da operacionalização de suas competências. Neste sentido, foi informado que “*a Versão 1 do “Manual de entendimentos para elaboração de pareceres técnicos” foi elaborado pela CGCEB, contemplando orientações referentes à elaboração dos pareceres dos processos de certificação e sua fundamentação conforme pareceres da Conjur/MDS e legislação pertinente.*

A Versão 2 do referido manual será concluída em junho de 2012, com atualizações e inclusão de novos entendimentos, conforme definido no plano de ação apresentado ao Tribunal de Contas da União em cumprimento do Acórdão n. 2826/2011 TCU-Plenário.

Foi também elaborado o “Manual de rotinas administrativas relativas à certificação”, que aborda os procedimentos administrativos para formalização e tramitação dos processos.”

Em resposta à auditoria (Ofício GAB/SNAS/MDS nº 446/2012, 02/05/2012) a respeito da comprovação do cumprimento das normas atinentes à certificação das entidades benéficas da Assistência Social, a área expôs que “*a verificação do cumprimento das normas referentes à certificação é realizada por meio da supervisão prevista no artigo 25 da Lei n. 12.101/2009, no artigo 14 do Decreto n. 7.237/2010, e no artigo 26 e 27 da Portaria MDS n. 353/2011.*

Art. 26. A supervisão dar-se-á, a qualquer momento, de forma ordinária, para verificação do cumprimento das condições que ensejaram a certificação, a partir do cruzamento de informações existentes nos sistemas e cadastros disponíveis.

Art. 27. A supervisão dar-se-á, a qualquer tempo, de forma extraordinária, a partir de indício de irregularidade, mediante denúncia ou de ofício, sem prejuízo da representação a que se refere o art. 20.”

Quanto às providências adotadas em relação às possíveis irregularidades verificadas, a área respondeu que “*ao tomar conhecimento de possíveis irregularidades ou descumprimento de requisitos legais da certificação, o Departamento abre processo de supervisão para apurar o caso. Além do acompanhamento e de informações dos conselhos e gestores locais, fará uso de outras fontes para exercer a supervisão ordinária. Nesse sentido, destacam-se o Censo SUAS Rede Privada 2011 que possibilitará o acesso a informações sobre as entidades e a realização, em 2012, da Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS), realizada em parceria com o IBGE, que permitirá traçar um perfil das entidades.”*

5.1.2.4. Informação

Atendimento aos Acórdãos e Decisões do Tribunal de Contas da União.

Com o objetivo de avaliar o cumprimento das recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), no que se refere às informações apresentadas no item 15 do Relatório de Gestão da UJ, selecionamos os acórdãos e decisões que atendessem cumulativamente os seguintes critérios: expedidos pelo TCU em 2011 ou que tenham sido tomadas providências para atendimento no exercício; e que tenha havido determinação expressa para o acompanhamento por parte desta Controladoria. Ressalta-se que foi procedida pesquisa ao site do TCU, no sentido de verificar a existência de outros acórdãos ou decisões que porventura não tenham sido mencionados pela Unidade e que atendessem aos citados critérios.

Os acórdãos e decisões verificados e resultados de nossa análise constam registrados no quadro abaixo. Destacamos que, de forma geral, nos referidos acórdãos as determinações do Tribunal à CGU foram relacionadas ao monitoramento do atendimento das deliberações exaradas para as Unidades e, especialmente, no encaminhamento das Tomadas de Contas Especiais, depois de instauradas. Já nos Acórdãos nºs. 2279/2010 - Plenário, 716/2010 – 2ª Câmara, 802/2010 – 1ª Câmara e 393/2011 –

Plenário, constaram determinações mais específicas, sobre as quais nos manifestamos nas análises realizadas.

Quadro: Análise sobre o Atendimento aos Acórdãos e Decisões do TCU

Acórdão	Assunto/Resumo das determinações TCU	Situação/Análise
1599/2008 2ª Câmara	<p>Município de Coari/AM - Determinou ao MDS Atendida. De acordo com o Relatório de Gestão, os que, referente ao Programa de Erradicação dos processos citados no acórdão foram aprovados, à Trabalho Infantil - PETI, período de 2001 a 2006 exceção do processo nº 71000.009928/2007-82, que e Programa Proteção Social às Crianças e adolescentes "TCE simplificada" instaurada. Questionado pela Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e equipe de auditoria quanto à utilização da Exploração Sexual e suas Famílias, recurso terminologia "simplificada", não contemplada na repassado por meio do Termo de delegação vigente, o gestor esclareceu que para a UJ Responsabilidade TR/MAS/094/2004, caso não caracteriza os processos cujo débito apurado é tenha feito, instaura tomada de contas especial inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), onde com vistas a apurar as irregularidades não se instaura a TCE e as medidas adotadas ilegalidades apontadas no Relatório de Demandas Especiais consistem no registro do CPF do responsável pelo Especiais 00190.003783/2007-78 da CGU.</p>	<p>débito na conta de ativo "diversos responsáveis" no SIAFI e o registro do CPF do responsável no CADIN. Além destes esclarecimentos, o gestor retificou a informação contida no Relatório de Gestão, registrando que o processo não aprovado refere-se, na realidade, ao PETI-2002.</p>
3471/2009 2ª Câmara	<p>Município de Acaraú/CE - Determinou ao MDS Pendente de atendimento: Segundo o gestor, os que adote as providências necessárias à apuração processos de prestação de contas estão em análise, das irregularidades apontadas no Relatório desendo que o relatório em comento foi tratado Fiscalização nº 01012, do 24º Sorteio do Projeto parcialmente.</p> <p>de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, instaurando, se for o caso, Tomada de Contas Especial.</p>	<p>O monitoramento desta CGU tem se dado por meio do Plano de Providências Permanente, sendo que o prazo para finalização do tratamento das irregularidades está previsto para o 2º semestre de 2012, conforme acordado com a UJ.</p>
3586/2009 2ª Câmara e 2279/2010 Plenário	<p>Município de Várzea Grande/MT – O TCU, mediante o Acórdão 3586/2009 – 2ª Câmara, determinou ao MDS que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, ultime as medidas administrativas necessárias à reparação dos danos causados ao acórdão ainda não foram integralmente atendidas, erário advindos das irregularidades apontadas no conforme se segue:</p> <p>Relatório de Demandas Especiais Item 1.4.1.1 - Segundo o gestor, as prestações de 00190.018691/2006-10, e caso estas não contas foram aprovadas parcialmente, sendo obtêm o efeito desejado, instaura a devida instaurada a TCE nº 71000/075337/2011-80. tomada de contas especial.</p> <p>Posteriormente, por meio do Acórdão 2279/2010 Plenário, o TCU determinou ao MDS que instaura e encaminhe à CGU:</p> <p>1.4.1.1. Tomada de contas especial relativa às irregularidades em que restar configurado débito, apontadas no Relatório de Demandas Especiais 00190.018691/2006-10, caso as providências administrativas internas cabíveis para o seu saneamento e recomposição do erário não obtenham êxito;</p> <p>1.4.1.2. - Relatório circunstanciado das</p>	<p>Pendente de Atendimento. Embora o gestor tenha registrado este Acórdão no item 15.1 do Relatório de Gestão – "Deliberações do TCU atendidas no exercício", entendemos que as determinações do acórdão ainda não foram integralmente atendidas, conforme se segue:</p> <p>Item 1.4.1.1 - Segundo o gestor, as prestações de 00190.018691/2006-10, e caso estas não contas foram aprovadas parcialmente, sendo obtêm o efeito desejado, instaura a devida instaurada a TCE nº 71000/075337/2011-80. Registrarmos que a referida TCE encontra-se em análise no âmbito desta CGU.</p> <p>Item 1.4.1.2 – Por meio do Ofício nº DSDES/DS /SFC/CGU nº 16.297, de 5.6.2012, foi solicitada a elaboração do relatório circunstanciado, visto que as informações anteriores prestadas à CGU não eram suficientes para a realização de uma análise conclusiva.</p>

	<p>irregularidades e providências adotadas, nos casos em que o ministério entender que foram saneadas.</p> <p>No que concerne à CGU, o Tribunal determinou o encaminhamento da TCE e do relatório, referidos nos itens 1.4.1.1. e 1.4.1.2 do Acórdão.</p>	
716/2010 - 2ª Câmara	<p>Município de Fundão/ES – Determinou à SNAS</p> <p>O Tribunal determinou à CGU que informe àquela Corte sobre o seu posicionamento a respeito do resultado das apurações, ou encaminhe, se for o caso, a tomada de contas especial.</p>	<p>Pendente de atendimento. Segundo informações que adote imediatas providências com vista à prestadas no Relatório de Gestão, a análise das irregularidades apontadas pela CGU Coordenação-Geral de Prestação de Contas enfrenta no Relatório de Ação de Controle nº 00207.050098/2005-42 (Demandas Especiais), de servidores capacitados para a execução da relativas à aplicação dos recursos do Programa Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, fixando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para que ou comunique ao referido órgão de controle interno o resultado conclusivo de sua apuração, ou encaminhe a competente tomada de contas especial.</p> <p>O Tribunal determinou à CGU que informe àquela Corte sobre o seu posicionamento a respeito do resultado das apurações, ou encaminhe, se for o caso, a tomada de contas especial.</p>
802/2010 - 1ª Câmara	<p>Processo de Tomada de Contas da SNAS/FNAS - exercício de 2008.</p> <p>Especificamente à CGU, o Tribunal determinou o encaminhamento, no próximo processo de Contas, do Plano de Ação elaborado pela SNAS, em resposta à recomendação da SFC formalizada no item 4.6.2.1 do RAG nº 224481.</p>	<p>Pendente de atendimento: A Unidade apresentou informações sobre o Acórdão no item 15.2 do Relatório de Gestão.</p> <p>Especificamente, sobre o atendimento da determinação do TCU à CGU, informamos que a mesma se deu no item 4.2.2.1 da 2ª Parte do Relatório de Auditoria nº 201108895 (TC – 2010).</p>
1680/2010 2ª Câmara	<p>Município de Ribeira do Amparo/BA. Determinou ao MDS que instaure, conclua e encaminhe à SFC, no prazo de 60 (sessenta) dias, as Tomadas de Contas Especiais atinentes aos Convênios TC/407/MDS/2004, TC/1.386/MDS/2004, TC/1.012/MDS/2004, TCV/MAS/496/2003 – SIAFI 524890, 529610, 529952, 524636 e 498951, respectivamente.</p>	<p>Atendida. Conforme item 15.1 do Relatório de Gestão, as prestações de contas dos convênios SIAFI 524890, 529610 e 529952 foram aprovadas. Quanto ao convênio SIAFI 498951, a prestação de contas foi aprovada parcialmente, não sendo instaurada TCE em função de o valor ser inferior ao previsto na legislação. Já em relação ao convênio SIAFI 524636 524890, 529610, 529952, 524636 e 498951, foi instaurada a TCE sob o nº. 71000.071071/2010-15. Referida TCE já foi encaminhada, por esta CGU, ao Tribunal.</p>
6711/2010 1ª Câmara	<p>Município de Valença/BA. Determinou ao MDS que reexamine a prestação de contas dos convênios firmados com objetivo de proteção social às pessoas com deficiências (anos de 2006/2007) e de proteção social às pessoas com deficiências (ano de 2006), entre o Ministério e a Prefeitura Municipal de Valença/BA, à luz das</p>	<p>Pendente de atendimento. O Relatório de Gestão apresenta as seguintes informações: "O processo 71001.094228/2008-56 foi aprovado. O processo 71001.115078/2008-21 relacionado ao Programa Atenção Básica Especial (2007) foi submetido à reanálise e parcialmente aprovada a prestação de contas (R\$ 514.038,37 aprovado e R\$ 1.016.233,00</p>

	<p>irregularidades apontadas pela CGU/BA no Relatório de Demanda Especial 0019.004647/2006-14, instaurando, se necessário, processo de tomada de contas especial e encaminhando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, informações sobre as providências adotadas.</p> <p><i>(reprovado). Entretanto, o processo não foi encaminhado à CGOFC/MDS para instauração de TCE tendo em vista identificação de equívoco na instrução do processo. Desta forma, foram encaminhados os Ofícios nr. 2113 e 2112 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 30/11/2011 à Prefeitura, bem como o ofício nr. 2111 CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 30/11/2011 ao Conselho Municipal, solicitando regularização das pendências ou a devolução dos recursos. Com base nesses fatos, esclarece-se que o processo encontra-se em análise pelo setor responsável."</i></p> <p>Considerando as informações apresentadas, entendemos que as medidas para o atendimento definitivo das determinações estão em fase de finalização, sendo que a solução definitiva será objeto de monitoramento por parte desta CGU.</p>
393/2011 - Plenário	<p>Auditoria operacional realizada pelo TCU com o objetivo de avaliar a efetividade da atuação da Caixa Econômica Federal - CAIXA na área de Gestão, interveniência dos convênios e dos contratos de repasse. Especificamente para o MDS, o Tribunal recomendou, em suma, a instituição de treinamentos aos beneficiários sobre os contratos de repasse e seus requisitos; e a inclusão, no Contrato de Prestação de Serviços firmado com a CAIXA, de cláusula que verse sobre o cancelamento da operação pela CAIXA, sem necessidade de autorização do Órgão Gestor, no caso do beneficiário não cumprir os prazos acordados para a entrega de determinados documentos.</p> <p>O TCU determinou à CGU que informasse nas próximas Contas das Unidades sobre a implementação das citadas recomendações.</p>
1580/2011 2ª Câmara	<p>Município de Penalva/MA: Determinou ao MDS que avalie as contas do PETI/2005, considerando as impropriedades relatadas nos autos, e instaure, se for o caso, o competente processo de tomada de contas especial.</p> <p>Atendida: O gestor informou em seu Relatório de Gestão que a prestação de contas referente ao exercício de 2005 foi aprovada.</p>

Fonte: Relatório de Gestão. Ofício GAB/SBAS/MDS nº 442. Elaborado pela DSDES/SFC.

5.2. Subárea - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica

5.2.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

5.2.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica.

Trata-se da Ação 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica cuja finalidade é apoiar a implantação, a qualificação e a reestruturação dos serviços da Proteção Social Básica, de modo a viabilizar a melhoria das condições de atendimento, ampliar o acesso aos serviços e aprimorar sua gestão.

A implementação da Ação se dá mediante transferência de recursos aos estados, DF e municípios, por meio dos fundos de assistência social, mediante celebração de convênios ou contratos de repasse. Nos casos de regulação específica estabelecendo critérios de partilha, que deverão considerar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), da Norma Operacional Básica (NOB) e demais normativos complementares, essa transferência se dará mediante celebração de convênio, ou de contrato de repasse ou de maneira automática como incentivo do SUAS.

Essa tarefa é realizada por meio de cofinanciamento federal de ações prestadas de forma descentralizada, por meio da transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, para construir, ampliar, concluir, reformar/adaptar/recuperar, prover, equipar e modernizar os Centros de Referência de Assistência Social e outras unidades de serviços da rede socioassistencial do SUAS, em consonância com a base territorial, visando aprimorar o atendimento às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro: Execução da Ação 2B30

Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)
Física ⁽¹⁾	55	-	-
Financeira ⁽²⁾	8.286.382,00	-	-

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Unidade estruturada (2) Em R\$.

5.2.2. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

5.2.2.1. Informação

Informações sobre o atendimento das deliberações constantes no Acórdão TCU nº 393/2011 - Plenário.

O Acórdão TCU nº 393/2011 – Plenário, de 16.2.2011, refere-se à auditoria operacional realizada pelo TCU com o objetivo de avaliar a efetividade da atuação da Caixa Econômica Federal - CAIXA na interveniência dos convênios e dos contratos de repasse, exercícios de 2003 a 2008, com foco na capacidade de inibir a ocorrência de irregularidades e alcançar os objetivos pactuados. Dentre os diversos encaminhamentos, o TCU recomendou aos órgãos que se utilizam dos serviços prestados pela CAIXA, entre os quais se inclui MDS, o seguinte:

“9.1.2.1. instituam treinamentos aos beneficiários sobre os contratos de repasse e seus requisitos, avaliando ainda se esse treinamento não deve ser um requisito obrigatório e anterior à assinatura do contrato de repasse e se pode ser ministrado à distância, ante a dificuldade dos beneficiários de apresentar a documentação necessária e nos prazos acordados, o que causou, na maioria dos contratos analisados, o atraso para o início das obras;

9.1.2.2. incluem no Contrato de Prestação de Serviços firmado com a Caixa Econômica Federal cláusula que verse sobre o cancelamento da operação pela CAIXA, sem necessidade de autorização do Órgão Gestor, no caso do beneficiário não cumprir os prazos acordados para a entrega do plano de trabalho, documentação institucional, contrapartida, Cauc, projeto básico de engenharia, documentação de titularidade da área e documentação da licitação, somente sendo autorizada a prorrogação no caso de documentos/fases que dependam da autorização de outros órgãos governamentais como Instituto do Patrimônio Histórico Nacional - IPHAN, Secretaria do Patrimônio da União - SPU, Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT ou Marinha do Brasil".

Neste mesmo Acórdão, o TCU determinou à CGU que informasse nas próximas Contas das Unidades sobre a implementação das citadas recomendações.

Verificamos que no Relatório de Gestão da UJ o referido acórdão consta como “Pendente de Atendimento”, tendo a Unidade se limitado a informar que não foi possível atender as determinações em tempo hábil.

Considerando a insuficiência destas informações, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203613/003, de 19.4.2012, solicitamos ao gestor que apresentasse informações sobre a existência de eventual planejamento, já elaborado pela Unidade, com o objetivo de disponibilizar treinamento aos beneficiários sobre os contratos de repasse e seus requisitos (item 9.1.2.1). Além disto, considerando que o contrato celebrado entre a Unidade está em fase de renovação, também solicitamos à UJ informar se no processo de elaboração e discussão do novo contrato com a CAIXA está prevista a inclusão da cláusula recomendada pelo TCU (item 9.1.2.2)

Em resposta, a Unidade encaminhou o Ofício GAB/SBAS/MDS nº 442, de 26.4.2012, a seguir transscrito:

“No que concerne ao Acórdão n. 393/2011 – Plenário, determinações 9.1.2.1 e 9.1.2.2, informa-se que o Contrato de Prestação de Serviços n. 01/2009 tinha vencimento previsto para 01/12/2011 e, não obstante nossa solicitação de prorrogação do ajuste por 12 (doze) meses, a CEF firmou posição no sentido de prorrogar o ajuste até 30/04/2012, aproximadamente 05 (cinco) meses, sob a argumentação de que novo contrato deveria ser firmado, a fim de contemplar as determinações exaradas pelo TCU no referido Acórdão. No entanto a CEF solicitou estender o prazo por mais 03 (três) meses, prorrogando a vigência até 31/07/2012.

Assim, nesse prazo de prorrogação da vigência, novo contrato de prestação de serviços deverá ser firmado entre a CEF e os diversos gestores da Administração Pública Federal, cujo conteúdo deverá ser padronizado e atendendo as determinações do Tribunal de Contas.

Por se tratar de discussão ampla, que envolve diversos gestores da Administração Pública, a determinação contida no item 9.1.2.1 será também objeto de discussão, na celebração do novo contrato. Convém esclarecer que os Contratos de Repasse firmados pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de mandatária da União, são formalizados no âmbito do SICONV e obedecem os requisitos e prazos previstos nas normas que regem a celebração dos demais instrumentos de transferência voluntária firmados entre a União, representada pelos seus órgãos gestores, e os entes federados.

Desse modo, considerando a determinação do TCU no referido Acórdão, entende-se que a necessidade de orientação e treinamento abrange muito mais que os beneficiários de contratos de repasse, ou seja, é patente a necessidade de treinamento de todos os beneficiários de recursos federais que se utilizam do SICONV na formalização dos ajustes, o que já foi objeto de sugestão em diversas oportunidades ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, responsável pela criação e administração do sistema.

Apesar dessas considerações, em razão da amplitude da determinação contida no item 9.1.2.1 do Acórdão n. 393/2011 – Plenário, no âmbito do FNAS/SNAS/MDS, esse tema será objeto de discussão e deliberação na formalização do novo instrumento contratual”.

No que concerne à inclusão de cláusula específica no contrato com a CAIXA (item 9.1.2.1), entendemos que as sucessivas prorrogações não se constituem, por si só, em impeditivos para a concretização do atendimento à recomendação do TCU, tendo em vista a possibilidade de incluí-la mediante aditivo contratual. Por outro lado, há que se considerar que a modificação do instrumento contratual depende da anuência da CAIXA, que se posicionou pela elaboração de um novo contrato, em substituição ao

contrato atual (vigência até 31.7.2012), medida está que já está em processo de discussão pelas partes. Tais fatos indicam que a recomendação está em fase de implementação pela Unidade.

No entanto, no que concerne à capacitação recomendada pelo TCU (item 9.1.2.1), embora o gestor tenha justificado que a implementação das providências demanda a articulação com outros atores federais, a exemplo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a CAIXA, a Unidade não demonstrou a existência de um plano de ação/atividades, com cronograma estabelecido (ou evidências que já esteja atuando neste sentido), objetivando integrar os esforços das diversas partes envolvidas de forma a atender a recomendação do TCU. Vale salientar que o referido Acórdão constou da Ata 05/2011, publicada no DOU em 23.02.2011.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS 699, de 22.6.2012, o gestor acrescentou o seguinte:

“Embora não haja um cronograma de atividades para orientação e treinamento aos beneficiários de contratos de repasse no âmbito da unidade auditada, existe um cronograma organizado pelo Ministério do Planejamento.

Assim, corroborando as considerações já consignadas por ocasião da resposta à solicitação de auditoria, a capacitação organizada pelo Ministério do Planejamento destina-se aos órgãos concedentes, entidades privadas sem fins lucrativos e servidores representantes da administração municipal e estadual. No intuito de comprovar tais informações, encaminha-se (Anexo I), comunicado extraído do próprio SICONV.

A primeira das capacitações constantes dos comunicados foi realizada em 25/04/2012 por vídeo conferência e disponibilizada para 17 estados da federação, nos horários 08h00 às 12h00 e 14h00 às 18h00, versando sobre novas funcionalidades do sistema, notadamente, chamamento público, módulo específico para termos de parceria, cotação prévia de preços para as entidades privadas sem fins lucrativos e tomada de contas especial.

A segunda capacitação foi prevista para duas turmas na cidade de Belém (região norte), nos dias 28 - 29 e 30 - 31 de maio de 2012 e duas turmas na cidade de Salvador (região nordeste), nos dias 19 - 20 e 21 - 22 de junho de 2012, denominada 1ª Semana SICONV para Capacitação no Portal dos Convênios/SICONV – Sistema de Convênios para Proponente, Convenente e Concedente.

Além disso, cumpre registrar a existência de módulo de capacitação interativa no Portal dos Convênios, disponível no endereço <https://www.convenios.gov.br/portal/capacitacao.html>, que tem o objetivo de capacitar os usuários das entidades que participarão de Convênios, com conhecimentos sobre as principais funcionalidades do Portal dos Convênios – SICONV, nos procedimentos previstos no processo de descentralização de recursos da União”.

Conforme demonstrado, embora a UJ não disponha de um plano de ação/atividades próprio, com cronograma definido para realização de treinamentos aos beneficiários de contratos de repasse, o gestor demonstrou a existência de um cronograma de capacitações desenvolvidas no âmbito do SICONV, no 1º semestre de 2012, pelo Ministério do Planejamento. Contudo, restou pendente a demonstração da aderência do conteúdo das capacitações com as impropriedades identificadas pelo TCU no âmbito do Acórdão, bem como a compatibilidade do nº de vagas ofertadas para capacitação frente à demanda dos entes e entidades que recebem recursos, por meio de contratos de repasse, descentralizados pela UJ, motivo pelo qual entendemos que o referido item encontra-se “pendente de atendimento”.

5.3. Subárea - Serviços Concessão/Revisão Benefícios de Prestação Continuada

5.3.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

5.3.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia.

Trata-se da Ação 2589 - Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social e Manutenção da Renda Mensal Vitalícia cuja finalidade é realizar a operacionalização do BPC, a reavaliação das condições que geraram o direito ao benefício, o controle, o acompanhamento, o monitoramento, a análise quantitativa e qualitativa de dados do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, estudos e produção de informações estratégicas, e a operacionalização da Renda Mensal Vitalícia, de modo a garantir e aprimorar os meios de acesso ao BPC e gestão dos benefícios.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada, mediante destaque orçamentário ao INSS, aplicação direta, transferência automática fundo a fundo ou mediante convênios.

A avaliação das condições de renda dos requerentes, pressuposta pela concessão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência, assim como o grau de incapacidade para o trabalho e para a vida independente das pessoas com deficiência que requerem o benefício. Além disso, periodicamente deve ser realizada a reavaliação dessas condições que geram o direito ao recebimento do benefício, podendo resultar na manutenção, suspensão ou cessação deste. Para tanto, está previsto o pagamento de exames complementares à perícia médica, o deslocamento dos requerentes/beneficiários com deficiência para realizar avaliação social e médica, o deslocamento de servidores para supervisão e acompanhamento de unidades de atendimento, o reforço de equipes de trabalho para realizar atividades de coleta de dados, serviços jurídicos, contratação de serviços de correspondência aos beneficiários e inclusão e atualização dos beneficiários em cadastros sociais. Ainda emergem como atividades atinentes a esta ação: o monitoramento, a realização de estudos e a produção de informações estratégicas a partir da identificação e acompanhamento da cobertura, foco e impactos econômicos, financeiros e sociais do BPC na vida do beneficiário, território e sociedade, além de ações intersetoriais com outras políticas que alcancem os beneficiários do BPC e suas respectivas famílias.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro: Execução da Ação 2589

Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)
Física ⁽¹⁾	1.810.000	693.915	38,34
Financeira ⁽²⁾	9.000.000,00	4.371.923,00	48,58

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Benefício avaliado.(2) Em R\$.

5.3.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

5.3.2.1. Informação

Informações complementares sobre a baixa execução física da ação 2589.

No Relatório de Gestão de 2011 consta execução física de 38,3% e financeira de 48,5%. De acordo com a análise crítica apresentada “Em 2011, a execução física atingiu 693.915 benefícios avaliados (38,3% da meta prevista). Considerando apenas os valores empenhados e liquidados em 2011, a execução financeira foi de 48,5% da meta prevista. Importante destacar o efeito do Decreto Nº 7.466/2011, que

limitou sensivelmente os gastos com diárias e passagens, necessários para o deslocamento de profissionais do INSS (peritos médicos, servidores administrativos e assistentes sociais) às agências (APS) com déficit desses profissionais para a realização de procedimentos relativos à operacionalização dos benefícios.”

Tendo em vista a baixa execução física e financeira da Ação e considerando a abrangência das atividades desenvolvidas, os dados apresentados nas Tabelas 23 a 31 do item 26 letra B do Relatório de Gestão de 2011, assim como os dados publicados no endereço eletrônico http://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/downloadBeneficiarios_bpc.htm, foi solicitado à Unidade, por meio da SA nº 201203613/006, de 8.5.2012, informar a composição da meta física prevista e quantidade física executada da Ação, discriminando o quantitativo referente à avaliação da concessão do benefício do quantitativo referente ao processo de revisão; e a fonte de dados sobre a execução da Ação e qual a periodicidade de atualização.

Em resposta, por meio do Ofício nº 569, de 15.5.2012, a Unidade informou que “*Além dos problemas citados no Relatório de Gestão com a limitação de gastos com diárias e passagens, que impactaram a execução da meta física, o INSS informou que a meta física de 2011 havia sido superestimada, devendo ser redimensionada de 1.800.000 para 841.241 benefícios avaliados (conforme consta nos comentários gerais do SIGPLAN, copiado abaixo). Nesse sentido, o Plano de Trabalho constante do Termo de Cooperação n. 01/2011, firmado entre o MDS e o INSS, cuja vigência somente iniciou-se em 1º de junho de 2011, com término em 31 de dezembro de 2011, teve a meta dimensionada para os seis meses restantes do ano, sendo estimada em 475.000 benefícios avaliados, ou seja, um número compatível com a meta redimensionada (841.241). Desse modo, considerando o redimensionamento para todo o período, a execução física atingiu 82,4% da meta.*

Em relação à composição da meta física prevista pelo INSS, ela não discrimina a quantidade de avaliações para concessão, da quantidade de avaliações de revisão do benefício. Como exposto no Relatório de Gestão, as avaliações realizadas em 2011 foram quase que exclusivamente de concessões, visto que o sistema REAVDIR (módulo revisão bienal) encontra-se em fase de conclusão, porém a sua implantação está atrelada à implementação do SIBE em cada Agência da Previdência Social (APS). A implantação do SIBE/BPC (módulo reconhecimento do direito), estava prevista para 2010, contudo o primeiro piloto foi implantado apenas no final de 2011, na APS de Anápolis (GO). Como resultado desse cenário, em 2011 foram realizadas apenas 232 revisões bienais do BPC, relativas a resíduos pendentes nas APS's. Os procedimentos de revisão serão retomados gradativamente, à medida que o REAVDIR seja implantado nas unidades.

A fonte de dados sobre a concessão de benefícios é da Dataprev, módulo Síntese, cuja extração dos dados é feita mensalmente. Em relação à revisão, a fonte de dados também é a Dataprev, no sistema página/REVBPC, que realiza extrações mensais.”

Pela resposta fornecida pela Unidade, os controles de execução da Ação (físicos e financeiros) estão inteiramente a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social, assim como os recursos orçamentários da Ação, que são descentralizados àquele órgão em sua totalidade sob a égide do termo de cooperação mencionado na manifestação da Unidade.

Verifica-se que 99,96% do total de 693.915 da medida de execução física da Ação está relacionado às avaliações de concessões de benefícios. A redução da meta inicialmente proposta, registrada também no Sigplan, trouxe a previsão a um patamar mais realista.

Apenas o quantitativo de 232 refere-se à revisão do benefício de período que contempla concessões emitidas até o exercício de 2007. A não execução de revisão nos últimos exercícios é uma realidade, haja vista o processo de construção de nova forma de revisão de benefícios, iniciado em 2009, e discutido com maiores detalhes no próximo item deste Relatório. No entanto, a situação tem gerado um acúmulo de revisão, uma vez que o benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, conforme disposto no artigo 21 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93).

5.3.2.2. Informação

Medidas adotadas para acompanhar e aprimorar os procedimentos de revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC e evolução dos quantitativos dos benefícios em processo de revisão.

A SNAS tem adotado medidas desde 2008 com o objetivo de instituir novo processo de revisão do BPC, conforme informações prestadas no Relatório de Gestão de 2011. Parcela significativa dessa iniciativa trata-se de desenvolvimento de solução tecnológica denominada Sistema Informatizado de Gestão do BPC (SIGBPC), que dará suporte ao novo processo de revisão.

O desenvolvimento do SIGBPC ocorre no âmbito de contrato administrado pela Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI da Secretaria Executiva do MDS, com vigência prorrogada até 18.2.2013. De acordo com informações prestadas pela Unidade no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 585, de 22.5.2012, e considerando que a vigência se encerra no início de 2013, o exercício de 2012 abrigará a execução de aproximadamente 50% do contrato em termos financeiros e em aspectos quantitativos, ao considerarmos a contagem de pontos de função.

Sob o aspecto das funcionalidades da solução em desenvolvimento, são previstos três módulos. A esse respeito a Unidade descreveu a seguinte posição em atualização à informação disposta no Relatório de Gestão de 2011: “*a) Módulo ETC (extração, transformação e carga) – Concluída a homologação inicial, mas passará por mudanças para adequação de novo layout; b) Módulo de Reavaliação - Concluída a homologação inicial, mas passará por mudanças para adequação de novo layout; c) Módulo do Questionário Dinâmico – sofreu atrasos técnicos e continua em fase de homologação.*”

Ao serem observadas as informações do Relatório de Gestão de 2011, o novo modelo de revisão prevê uma integração entre o módulo de reavaliação do SIGBPC/MDS e um módulo READVIR (módulo de revisão bienal) do SIBE/INSS, sendo o segundo um sistema de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguridade Social. No processo descrito na prestação de contas, o funcionamento do SIGBPC depende de extração de dados do módulo READVIR do SIBE para início do processo. Todavia, a implantação do SIBE nas Agências da Previdência Social estaria com cronograma atrasado, com apenas um piloto executado em 2011.

Sobre os requisitos de avaliação a serem processados nos sistemas mencionados, em resposta a pedido constante da Solicitação de Auditoria nº 201203613/008, no Ofício nº 585 mencionado, a UJ esclareceu que os requisitos que serão aplicados no SIBE/INSS estão baseados na legislação vigente, especialmente o Decreto nº 6.214/2007, que regulamenta o BPC, o qual versa em seu Art. 13 sobre a comprovação da renda familiar mensal per capita, bem como a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 01/2011, a qual estabelece os critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médico-pericial da deficiência e do grau de incapacidade das pessoas com deficiência requerentes do BPC e regulamenta o Art. 16 do Decreto nº 6.214/2007. Segundo a Unidade, o sistema SIGBPC/MDS apresentaria os mesmos requisitos do SIBE, embora cada um tenha suas especificidades. O SIGBPC/MDS possibilitaria a análise de informações sobre renda, aspectos socioeconômicos e o risco social, as quais auxiliariam a tomada de decisão do INSS sobre a situação do benefício, considerando, por exemplo, as informações enviadas sobre os benefícios com suspeitas de irregularidades.

A Unidade declarou também que ainda não foram definidos os critérios para o risco social e que somente a partir dessa definição poderão ser delineadas as informações socioeconômicas, sendo necessário concluir a inserção dos beneficiários do BPC no CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, pois trata-se da principal fonte que alimentará as informações sobre o risco social.

Dado presente no Relatório de Gestão de 2011 dá conta que foi realizado um cruzamento entre as bases de dados do CadÚnico de maio/2011 e do BPC de abril/2011, que apontou a existência de 916.657 beneficiários do BPC já incluídos no CadÚnico (26,73%). No Ofício nº 585 este dado foi atualizado para o quantitativo de 1.231.641 beneficiários. Considerando que a inserção do beneficiário no CadÚnico subsidiará parcela do processo de revisão, para incentivar esse procedimento a partir da concessão do benefício, segundo a Unidade estaria em elaboração um documento (folder), cujo objetivo seria reforçar as orientações e as obrigações existentes na carta de comunicação da concessão do benefício, na qual constaria também uma recomendação de inclusão do novo beneficiário do BPC no CadÚnico. Ressalta-se que, nos termos da legislação vigente relacionada ao BPC, a inclusão do beneficiário no CadÚnico não é requisito ou mesmo procedimento necessário para a concessão do benefício.

A Instrução Operacional – IO Conjunta SENARC e SNAS nº 06, que regulamentou esse procedimento, dando instruções a municípios e DF para a inserção no CadÚnico dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e de suas famílias, foi reeditada em 23.2.2012, passando a ser a IO Conjunta de nº 12, ampliando o prazo para a conclusão deste procedimento para o dia 30.11.2012.

Com relação ao atual processo de revisão, ao analisarmos as informações prestadas pela UJ por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 585 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203613/008, de 11.5.2012, e tendo em vista os quadros referentes à evolução dos quantitativos dos benefícios em processo de revisão presentes no Relatório de Gestão, verifica-se que o processo atual de revisão estacionou na 7ª etapa de revisão, que compreendeu revisões residuais das etapas 4, 5 e 6, cujo período de concessão dos benefícios abrangeu de agosto de 2000 a dezembro de 2007. A situação evidencia um acúmulo de benefícios não revisados, considerando que, por exemplo, benefícios concedidos entre 2008 e 2009 têm indicação de revisão ao ser observado o artigo 21 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – nº 8.742/93).

Achados da Auditoria - nº 201203630

Unidade Auditada: FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL

Exercício: 2011

Processo:

Município - UF: Brasília - DF

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

6. CONTROLES DA GESTÃO

6.1. Subárea - CONTROLES INTERNOS

6.1.1. Assunto - AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

6.1.1.1. Informação

Correção de informações originalmente apresentadas no Relatório de Gestão de 2011.

No processo de contas do exercício de 2012, ano de exame 2011, a Unidade apresentou as informações a seguir relacionadas em correção às apresentadas originalmente, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201203630/001, de 13.4.2012, e às Notas de Auditoria nº 201203630/001 e 201203630/002, de 31.5.2012. Os novos conteúdos foram anexados ao processo de contas nº 71000.004199/2012-35 às fls. 630 a 637:

Quadro: Itens do Relatório de Gestão Corrigidos

Informação Corrigida	Peça	Item/Normativo	Expediente
Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos	Relatório de Gestão	Quadro XV – A.3.1 e análise crítica - Parte A, item 3, do Anexo II da DN TCU nº 108, de 24/11/2010.	Ofício GAB/SNAS/MDS nº 692, de 21.6.2012

Transferências Voluntárias	Relatório de Gestão	Quadro XXXVI – A.6.3 (UG 330013); Quadro XXXVI – A.6.3 (UG 550015); Quadro XXXVIII – Ofício A.6.4 (UG 330013) e Quadro XXXIX – A.6.5 (UG 330013) - Parte A, item 6, do Anexo II da DN TCU nº 698, de 22.6.2012 n.º 108, de 24/11/2010	GAB/SNAS/MDS nº
Pagamentos e Cancelamentos de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores	Relatório de Gestão	Quadro XVI – A.4.1 e Quadro XVI – A.4.1.1 - Ofício Parte A, item 4, do Anexo II da DN TCU nº 108, de 24/11/2010.	GAB/SNAS/MDS nº 419, de 20.4.2012

7. PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

7.1. Subárea - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica

7.1.1. Assunto - PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

7.1.1.1. Informação

Informação Básica da Ação 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica.

Trata-se da Ação 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica cuja finalidade é apoiar a implantação, a qualificação e a reestruturação dos serviços da Proteção Social Básica, de modo a viabilizar a melhoria das condições de atendimento, ampliar o acesso aos serviços e aprimorar sua gestão.

A implementação da Ação se dá mediante transferência de recursos aos estados, DF e municípios, por meio dos fundos de assistência social, mediante celebração de convênios ou contratos de repasse. Nos casos de regulação específica estabelecendo critérios de partilha, que deverão considerar as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), da Norma Operacional Básica (NOB) e demais normativos complementares, essa transferência se dará mediante celebração de convênio, ou de contrato de repasse ou de maneira automática como incentivo do SUAS.

Essa tarefa é realizada por meio de cofinanciamento federal de ações prestadas de forma descentralizada, por meio da transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, para construir, ampliar, concluir, reformar/adaptar/recuperar, prover, equipar e modernizar os Centros de Referência de Assistência Social e outras unidades de serviços da rede socioassistencial do SUAS, em consonância com a base territorial, visando aprimorar o atendimento às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Apresentamos, a seguir, a execução desta Ação para o exercício de 2011:

Quadro - Execução da Ação 2B30			
Meta (a)	Previsão atualizada (b)	Executado (c)	Percentual de execução (d = c/b)
Física ⁽¹⁾	55	-	-

Financeira ⁽²⁾	8.286.382,00	-	-
---------------------------	--------------	---	---

Fonte: LOA, Cadastro de Ações, SIAFI e SIGPLAN. (1) Unidade estruturada (2) Em R\$.

7.1.2. Assunto - AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

7.1.2.1. Informação

Avaliação da Estrutura de Controles Internos do Fundo Nacional de Assistência Social.

A avaliação da estrutura de controles internos da UJ se desenvolveu em duas abordagens:

1ª Abordagem - Apreciar a autoavaliação da Unidade, registrada em seu Relatório de Gestão 2011, em relação aos aspectos de Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento.

O FNAS, em seu Relatório de Gestão do Exercício 2011, efetuou autoavaliação de sua estrutura de controle interno, preenchendo quadro de avaliação prevista na Parte A, item 9, da DN TCU nº 108/2010, e também na Portaria TCU nº 123/2011.

O objetivo de tal avaliação foi, conforme o normativo, demonstrar a estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada, de forma a evidenciar a suficiência desses controles para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas, a obediência (compliance) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio, a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e a eficácia e eficiência de suas operações.

Com esta finalidade, foram definidas 05 (cinco) dimensões, contendo afirmativas, as quais foram objeto de autoavaliação pelas Unidades, a partir dos elementos percebidos e existentes em suas áreas operacionais.

As referidas dimensões, ou aspectos, foram: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento.

Da mesma forma, no sentido de avaliar a estrutura de controles internos existente na Unidade, foram selecionadas duas áreas da UJ, que melhor representam o seu negócio: a área de formalização de convênios e contratos de repasse e a área de prestação de contas.

A respeito da autoavaliação da Unidade sobre a sua estrutura de controles internos, registrada em seu Relatório de Gestão 2011, foram utilizados os seguintes critérios de resposta aos quesitos que fundamentam cada um dos aspectos avaliados:

Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ.

Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria.

Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ.

Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria.

Totalmente válido: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da UJ.

Relata-se a seguir uma síntese a respeito da avaliação da UJ sobre a sua estrutura de controles internos:

a) Ambiente de Controle

Neste aspecto, em que são avaliados 09(nove) itens, a UJ considerou somente o fundamento de um item como não se aplicando integralmente ao contexto da Unidade, que é a inexistência de código formalizado de ética ou de conduta. Neste item, a Unidade utiliza como referência as normas gerais para os servidores da Administração Pública Federal. Quanto aos demais fundamentos, 04(quatro) foram tidos como parcialmente inválidos, cuja aplicação dos fundamentos ocorre em sua minoria ao contexto da Unidade, e 04(quatro) como parcialmente válidos, cujos fundamentos são aplicados em sua maioria ao contexto da UJ. Os fundamentos avaliados como parcialmente inválidos dizem respeito à adequação e eficiência da comunicação dentro da Unidade, à padronização e formalização de procedimentos e instruções operacionais, à participação dos servidores dos diversos níveis na elaboração de procedimentos/instruções operacionais, e definições mais claras das responsabilidades nas delegações de autoridade e competência.

b) Avaliação de Risco

Este aspecto também é composto de 09(nove) itens, e destaca-se a avaliação como parcialmente inválida de apenas 02(dois) itens, que dizem respeito à clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade, e se os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados numa escala de prioridades. Em um item, a Unidade avaliou como neutra a aplicação do seu fundamento, e se refere à existência de histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade. Em 03(três) itens a classificação da Unidade foi parcialmente válida, e em outros 03(três), o conceito foi totalmente válido. Para esta última avaliação, a UJ considerou plena a aplicação dos fundamentos previstos nos itens que tratam da formalização dos objetivos e metas da Unidade, da prática da Unidade em instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais resarcimentos, na ocorrência de fraudes e desvios, e da existência de normas e regulamentos para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores.

c) Procedimentos de Controle

Este aspecto é composto por quatro itens, e a Unidade realizou avaliação neutra em 03 (três), significando a sua falta de condições em afirmar uma proporção de aplicação dos fundamentos descritos nas afirmativas destes itens. Na afirmativa cujo fundamento é a avaliação das atividades de controle, se estas atividades são apropriadas e se funcionam de acordo com um plano de longo prazo, a UJ avaliou com o critério de parcialmente inválida.

d) Informação e Comunicação

De um total de 05 (cinco) itens, neste aspecto, a Unidade posicionou-se pela neutralidade em um quesito, manifestando-se pelo critério de parcialmente inválida, quanto à aplicação de três fundamentos que tratam da informação disponibilizada para a Unidade, se é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível, da qualidade da informação divulgada internamente, e quanto às informações perpassarem todos os níveis hierárquicos da UJ.

e) Monitoramento

De um total de 03 (três) itens, a Unidade manifestou-se pela neutralidade em dois, avaliando como parcialmente válido o fundamento da afirmativa sobre a contribuição do sistema de controle interno da UJ na melhoria de seu desempenho.

2^a Abordagem – Avaliar a adequação da estrutura de controles internos em relação a duas áreas representativas do negócio da Unidade: a) Formalização de convênios e contratos de repasse e b) Prestação de contas de convênios.

A respeito da avaliação da estrutura de controles internos das duas áreas selecionadas do FNAS (Formalização de convênios e contas de repasse e Prestação de contas), a Unidade, em resposta (Ofício GAB/SNAS/MDS nº 446/2012, 2.5.2012) a questionamentos da auditoria (Solicitação de Auditoria nº 201203630/003), apresentou descrições inerentes aos processos e atividades nas referidas áreas.

Em relação à existência de manuais que formalizem as atividades e procedimentos atinentes as áreas em

análise, a UJ manifestou no sentido de “que os manuais, nos quais são formalizados os procedimentos adotados, referentes às atividades desenvolvidas na área, estão em processo de elaboração. Trata-se de recomendação consignada no relatório de auditoria anual de contas, que está em atendimento pelo FNAS/SNAS.”

Quanto à existência e eficácia dos controles internos utilizados pela Unidade, a mesma assim se posicionou da seguinte forma: “a implementação de controles internos é assunto recente no âmbito da administração pública, consignado pelo Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, cumpre informar que ainda não dispomos de documentos que demonstrem a existência e a eficácia dos controles existentes nas áreas. Entretanto, há controles internos relativos a aspectos determinados em normativos, como por exemplo, já mencionado, a designação formal de servidores para acompanhar a execução de convênios no âmbito do SICONV.”

No tocante ao diagnóstico de riscos e sobre as medidas adotadas com o fim de mitigar os riscos detectados, a UJ teceu a seguinte consideração: “informa-se que a área não dispõe de sistemática específica de diagnóstico e avaliação de riscos.”

No que se refere ao cumprimento das normas aplicáveis às áreas em análise, a UJ informou que a “execução das atividades no FNAS é pautada pela observância e rigorosa aplicação das normas que regem os processos e procedimentos inerentes aos serviços realizados. No entanto, os procedimentos sistemáticos destinados a verificação do cumprimento das normas aplicáveis consistem naqueles desenvolvidos pela Assessora Especial de Controle Interno e pela Consultoria Jurídica do MDS.”

7.1.3. Assunto - RECURSOS REALIZÁVEIS

7.1.3.1. Informação

Perfil geral da instauração de TCE dentro da Unidade no que se refere aos instrumentos de transferências voluntárias (convênios).

Por intermédio de relação de Tomadas de Contas Especiais - TCE instauradas no exercício de 2011, relativas a convênios firmados pelo FNAS, fornecida por meio dos Ofícios GAB/SNAS/MDS nºs 433, de 25.4.2012, e 453, de 4.5.2012, foi apurado que, no exercício de 2011, a Unidade, por intermédio da Setorial Contábil do Ministério, instaurou 81 TCE objetivando a devolução ao erário de R\$ 2.435.481,49, onde a equipe de auditoria atestou que 42 processos de TCE foram instaurados fora do prazo legal de 180 dias fixado no § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007, conforme constatado em item específico deste relatório.

Com efeito, após análise de uma amostra não-probabilística de processos de convênios que estavam inscritos em “Inadimplência” em 2011, verificou-se que o atraso na instauração das TCE decorreu de problemas conjunturais relacionados, principalmente, com “gargalos” existentes no processo de cobrança e análise das prestações de contas, cuja falta de celeridade na gestão acabou por impactar no cumprimento do prazo de 180 dias. Vale lembrar que a Unidade, ao final de 2010, apresentava um elevado estoque de passivos de prestações de contas a serem analisadas, principalmente, relativo a instrumentos firmados até 2008.

Como causa para o atraso na instauração das TCE, também foi apontada pela UJ, as dificuldades relativas à mão-de-obra disponível para execução das atividades, visto que o quadro de pessoal da Coordenação responsável pela análise da prestação de contas é composto por 18 (dezoito) colaboradores cujo nível de qualificação, na opinião do Gestor, encontra-se abaixo do exigido para a atividade. Cabe acrescentar que 14 (quatorze) destes colaboradores são de apoio administrativo terceirizado, para os quais, em função de ausência de vínculo, não há condições de melhorar o nível de capacitação.

Com relação ao problema do elevado estoque de convênios vencidos até 2008, a Unidade providenciou a aprovação de um instrumento para disciplinar uma análise simplificada das contas (Portaria MDS nº 72, de 18.4.2012). Logo, a Unidade, ao tornar mais efetivo o processo de cobrança das prestações de

contas, bem como após conferir maior agilidade e eficiência ao processo de análise dessas mesmas contas, estima que terá melhores condições de cumprir com os prazos de TCE.

A Unidade também esclareceu que, na fase externa da TCE, eventual retorno de recursos aos cofres públicos depende do encaminhamento dado ao caso concreto pelo Tribunal de Contas da União-TCU, a partir do qual, em determinadas situações, o Acórdão daquele Tribunal determina o recolhimento específico ao FNAS e, na maioria dos casos, estipula o recolhimento aos cofres da União. E ainda, no caso de ausência de pagamento, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU) ou das unidades jurisdicionadas ao TCU, promover a cobrança judicial da dívida.

Por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 699/2012, de 22.6.2012, a Unidade acrescentou que "(...) a maior parte das devoluções de recursos aos cofres públicos são resultados das análises das prestações de contas que ocorrem, em sua maioria, antes da instauração de TCE. O controle utilizado, que permite apurar o montante restituído, é efetuado por consulta ao SIAFI, opção CONRA (Consulta Registro de Arrecadação). Observa-se que no exercício de 2011, o montante restituído foi de R\$ 29.213.603,81 (vinte e nove milhões, duzentos e treze mil, seiscentos e três reais e oitenta e um centavos), correspondente a 1.471 registros. Estas devoluções se referem a recurso de Convênios e de transferências fundo a fundo. ".

Com relação ao retorno dos recursos ao FNAS, indagada pela Solicitação de Auditoria nº 201203630/002, de 19/04/2012, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 433, de 25/04/2012, a Unidade esclareceu que “(...) 5. No que concerne à informação de retorno aos cofres públicos, decorrentes de TCEs, cumpre esclarecer que a instauração desse processo é efetivada na setorial contábil deste Ministério, no caso, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-SPO, responsável pela inscrição e baixa do débito na conta de ativo ‘Diversos Responsáveis’ do SIAFI, de modo que o controle sobre o retorno de eventuais valores não é realizado nesta unidade.”

No que se refere à divergência verificada entre a Tabela VII do Relatório de Gestão da Unidade, que registra a informação de que foram instauradas, em 2011, efetivamente 78 TCE, no lugar das 81 informadas pelo Gestor, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 605, de 23/05/2012, foi esclarecido que os três processos relacionados abaixo não foram contabilizados na Tabela VII e não tiveram a TCE efetivamente instaurada no exercício de 2011:

Processo	SIAFI	Convenente	Impropriedade Apontada TCE	Situação
71000.004752/2006-91	579711	P.M. de Tangara da Serra/MT	NÃO	Aprovado com ressalvas
71000.002543/2003-61	500230	P.M. de Cametá/PA	SIM	Reencaminhado para TCE
44005.003447/2000-21	405622	P.M. de Medeiros Neto/BA	SIM	Reencaminhado para TCE

A Unidade também salientou que o Convênio SIAFI nº 579711 teve a prestação de contas regularizada antes da análise do mérito de abertura de TCE, enquanto que os processos originais dos Convênios SIAFI nºs 500230 e 405622 foram encaminhados para a setorial contábil e retornaram à CGPC para que fosse melhor instruída a motivação para a TCE, ficando a autuação do processo suspensa até que as pendências sejam sanadas.

7.1.3.2. Constatação

Intempestividade na instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, relativa aos processos autuados no exercício de 2011, tendo sido extrapolado o prazo de 180 dias disposto no § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007.

Para avaliar a tempestividade da instauração de TCE pela Unidade, com base em entrevistas com o Gestor e nas competências relacionadas no Regimento Interno, foram levantadas algumas informações acerca do fluxo do processo de trabalho relativo à cobrança e análise da prestação de contas, a seguir

resumidas:

- A Coordenação Geral de Gestão de Transferências – CGGT é a área responsável por acompanhar a execução do objeto dos convênios firmados pelo FNAS, enquanto que a Coordenação Geral de Prestação de Contas - CGPC é a área competente para a análise da prestação de contas encaminhada pelo conveniente;

- Tanto a CGPC quanto a CGGT podem notificar o conveniente, por meio de Ofício (ou pelo SICONV), nos casos de omissão no dever de prestar contas (inc. I do § 2º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007). Verificou-se a realização, por parte da CGGT, de notificação ao conveniente quando do encerramento da vigência do instrumento, com a informação sobre o prazo de prestação de contas pactuado. Após a notificação mencionada, pelo procedimento adotado pela Coordenação, o processo é encaminhado à CGPC;

- Por conseguinte, nos casos relacionados com a não aprovação da prestação de contas apresentada pelo conveniente ou omissão no dever de prestar contas (inc. II do § 2º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007), conforme relacionado no item 6.2.4.2 do Manual de Convênios (aprovada pela Portaria MDS nº 452/2010), a área responsável pelas providências é a CGPC;

- A CGPC é a área responsável pelo encaminhamento do processo original à setorial contábil, sendo que, até a vigência do convênio, o processo original permanece na CGGT - a fim de formalizar os processos de TCE, a Setorial Contábil do MDS, da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade – CGOFC da Secretaria Executiva, considera que foram esgotadas as medidas administrativas somente quando ambas as áreas, CGGT e CGPC, demonstram, nos autos, que notificaram o conveniente acerca do valor a ser devolvido, sendo este um dos pressupostos para legitimar a autuação do processo de TCE.

Com vistas a elaborar um panorama geral das TCE instauradas em 2011, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201203630/007, de 27.4.2012, por intermédio do Ofício nº 453, de 4.5.2012, com base nos seus controles, a Unidade elaborou um quadro geral contendo informações pormenorizadas, por processo de TCE autuado, que possibilitaram verificar o tempo levado para instauração da TCE, bem como a tramitação do processo original dos instrumentos dentro das áreas envolvidas nesse fluxo: CGGT, CGPC e Setorial Contábil.

Assim, com base no quadro fornecido, foi elaborada uma análise comparativa entre as datas de ciência do fato e de instauração do processo de TCE, a partir do qual foi possível verificar que, em 42 processos de TCE (metade do total de 81 processos instaurados em 2011), a Unidade extrapolou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para autuação, conforme dispõe o § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007. Os resultados dessa análise comparativa podem ser observados no quadro a seguir, elaborado pela equipe de auditoria:

Quadro: Processos de instauração de TCE com prazo extrapolado

SIAFI	Processo Original	Processo TCE	(1) Data da Ciência do Fato	(2) Data de Entrada na SPO	Tempo gasto pela Unidade (2) – (1) (em dias)	(3) Instauração da TCE (saída SPO)	Tempo gasto pela Setorial (3) – (2) (em dias)	Tempo total (3) – (1) (em dias)
504565	71000.005203/2004-72	Simplificado	20/05/10	22/11/11	551	14/12/11	22	573
470649	44005.003952/2002-81	Simplificado	22/03/10	20/09/11	547	03/10/11	13	560
390426	44005.001795/1999-21	Simplificado	08/04/10	17/06/11	435	27/07/11	40	475
473012	44005.002445/2002-20	71000.027477/2011-41	01/06/10	15/07/11	409	31/08/11	47	456
370509	44000.000810/1999-36	71000.027468/2011-51	29/04/10	03/06/11	400	27/07/11	54	454
392131	44005.001695/2000-91	Simplificado	29/04/10	03/06/11	400	27/07/11	54	454
472762	44005.006716/2002-16	Simplificado	01/04/10	20/04/11	384	28/04/11	8	392
580769	71000.006137/2006-10	Simplificado	01/04/10	20/04/11	384	28/04/11	8	392
451075	44005.001118/2002-51	Simplificado	07/05/10	06/05/11	364	31/05/11	25	389
424167	44005.000754/2001-84	Simplificado	27/05/10	12/05/11	350	16/06/11	35	385
480925	70000.000178/2003-97	Simplificado	26/08/10	29/07/11	337	31/08/11	33	370

490323	71000.000362/2003-08	71000.075334/2011-46	16/11/10	02/08/11	259	08/11/11	98	357
368380	44000.006262/1998-02	71000.027451/2011-01	20/04/10	16/02/11	302	04/04/11	47	349
498951	71000.001477/2003-10	Simplificado	26/10/10	19/09/11	328	03/10/11	14	342
451216	44005.000302/2002-83	Simplificado	11/01/11	09/11/11	302	14/12/11	35	337
578614	71000.005969/2006-19	71000.027469/2011-03	06/09/10	17/06/11	284	27/07/11	40	324
499505	71000.000937/2003-84	71000.027461/2011-39	05/08/10	24/05/11	292	17/06/11	24	316
367250	44000.006210/1998-09	Simplificado	25/08/10	03/06/11	282	04/07/11	31	313
578402	71000.004780/2006-17	71000.027467/2011-14	31/08/10	03/06/11	276	04/07/11	31	307
504584	71000.005180/2004-04	Simplificado	23/07/10	03/05/11	284	13/05/11	10	294
564914	71000.007722/2005-56	Simplificado	24/02/11	22/11/11	271	14/12/11	22	293
502908	71000.002059/2004-12	Simplificado	11/10/10	17/06/11	249	27/07/11	40	289
483272	70000.001026/2003-10	Simplificado	11/10/10	27/06/11	259	27/07/11	30	289
467199	44005.000466/2002-19	71000.027460/2077-94	02/09/10	12/05/11	252	17/06/11	36	288
403433	44005.001034/2000-20	Simplificado	29/07/10	03/05/11	278	13/05/11	10	288
480951	70000.000177/2003-42	Simplificado	17/08/10	12/05/11	268	31/05/11	19	287
566779	71000.012911/2005-41	Simplificado	21/10/10	17/06/11	239	27/07/11	40	279
392836	44005.002173/2000-61	71000.027456/2011-26	02/09/10	26/04/11	236	31/05/11	35	271
499425	71000.001003/2004-41	Simplificado	02/12/10	17/06/11	197	27/07/11	40	237
561911	71000.014956/2005-50	71000.075345/2011-26	04/05/11	10/11/11	190	14/12/11	34	224
498924	71000.001012/2003-51	Simplificado	22/12/10	28/06/11	188	27/07/11	29	217
496287	71000.001643/2003-70	Simplificado	11/05/11	29/11/11	202	14/12/11	15	217
494643	71000.000702/2003-92	Simplificado	23/09/10	20/04/11	209	28/04/11	8	217
480372	44005.000702/2000-10	71000.075331/2011-11	01/03/11	05/08/11	157	03/10/11	59	216
500187	71000.001047/2004-71	Simplificado	17/05/11	09/11/11	176	14/12/11	35	211
470608	44005.003452/2002-49	Simplificado	14/10/10	26/04/11	194	13/05/11	17	211
368144	44005.005197/1998-07	71000.02740/2011-20	05/01/11	17/06/11	163	27/07/11	40	203
392859	44005.002005/2000-67	Simplificado	06/01/11	27/06/11	172	27/07/11	30	202
402217	44005.001058/2000-98	Solicitado pela CPC	08/11/10	12/05/11	185	25/05/11	13	198
452042	44005.001005/2002-55	Simplificado	01/06/11	22/11/11	174	14/12/11	22	196
481237	70000.000221/2003-14	Simplificado	27/04/11	29/09/11	155	08/11/11	40	195
366939	44000.005501/1998-16	Simplificado	01/04/11	24/08/11	145	03/10/11	40	185

Fonte: Relação de TCE instauradas em 2011 (fornecida pela Unidade).

Cabe esclarecer que os processos identificados com “Simplificados” não são processos de Tomada de Contas Especiais *em sentido restrito*, uma vez que os valores apurados são inferiores ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União. Os “Simplificados” foram inseridos na análise uma vez que o procedimento de gestão do prazo da IN/TCU nº 56/2007 independe do valor apurado. Para esses casos, a setorial contábil do MDS adota os procedimentos administrativos previstos, mas não instaura TCE.

De acordo com o Ofício GAB/SNAS/MDS nº 571, de 17.5.2012, “(...) a terminologia ‘processo simplificado’ caracteriza os processos cujo débito apurado é inferior a R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais). Nesses casos não se instaura a Tomada de Contas Especial e as medidas adotadas consistem no registro do CPF do responsável pelo débito na conta de ativo “diversos responsáveis” no SIAFI e o registro do CPF do responsável no CADIN.”.

Pela análise do quadro anterior, verifica-se que a autuação do processo de TCE *lato sensu* pela Setorial Contábil do Ministério, leva, em média, cerca de 30 dias (1 mês) para ser concluída, sendo considerado um prazo razoável guardadas as devidas proporções em relação ao prazo total de 180 dias. Entretanto, a análise comparativa dos tempos gastos na tramitação do processo demonstrou que há indícios da existência de um “gargalo” no encaminhamento do processo original do instrumento à Setorial Contábil, após ciência do fato ensejador da TCE (a cargo da CGGT e CGPC), uma vez que o processo original leva, em média, 190 dias para ser encaminhado.

Com efeito, também se apurou que o prazo médio de instauração da TCE *lato sensu* pela Unidade, em 2011, foi de 220 dias, sendo que, nos 8 (oito) primeiros casos do quadro, a TCE foi instaurada com

atraso de 1 (um) ano a partir do conhecimento da ciência do fato ensejador de TCE (Processos originais SIAFI nºs 580769, 472762, 392131, 504565, 470649, 390426, 473012 e 370509).

Vale ressaltar que, nos casos de omissão no dever de prestar contas, considera-se data de ciência do fato a data limite para o conveniente prestar contas, conforme inc. I do § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007; nos demais casos, a data de ciência do fato é a data de emissão do parecer da Unidade que aponta a impropriedade na prestação de contas (inc. II do § 1º do mesmo dispositivo legal).

Com o objetivo de identificar a origem e as causas para o atraso no encaminhamento dos autos à Setorial Contábil, considerando que foi verificado que o “gargalo”, em princípio, ocorre na etapa do fluxo relativa à cobrança e análise da prestação de contas, foi selecionada uma amostra de convênios a partir do SICONV e do SIAFI, tendo como o escopo a análise das providências administrativas tomadas pelas áreas CGGT e CGPC, na tramitação dos autos até a Setorial Contábil.

Assim, para o universo do SICONV, foram considerados na amostra todos os 3 (três) convênios cujo saldo em 31.12.2011 encontrava-se registrado na conta “INADIMPLENCIA EFETIVA”, conforme consulta extraída do SIAFI 2011 (transação CONTVREDUZ), totalizando R\$ 360.744,80, com 100% de representatividade, conforme relação a seguir:

Quadro: Amostra TCE SICONV

SICONV	Convenente	Valor Global(R\$)
719965	PREFEITURA MUNICIPAL DE FRONTEIRA /MG	129.592,00
719998	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAMONTE /MG	129.592,00
721960	PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUELOPOLIS /SP	101.560,80

Fonte: SICONV x SIAFI (transação CONTVREDUZ).

No que se refere ao SIAFI (base de 2011), a partir do universo de instrumentos (no total de 29), cujo saldo encontrava-se em 31.12.2011 registrado na conta “INADIMPLENCIA EFETIVA” (transação CONTRANSF) ou cuja situação no exercício de 2011 informava ‘Inadimplente’ (código “2”), no montante de R\$ 6.854.860,79, foram selecionados 7 (sete) convênios que somam o valor de R\$ 2.743.063,48 (representatividade de cerca de 40%), a saber:

Quadro: Amostra TCE SIAFI

SIAFI	Convenente	Valor Firmado(R\$)
637838	46177523000109 PREF MUN DE SAO VICENTE	1.655.000,00
565286	04530390000162 PREFEITURA MUNICIPAL DE TAPAUÁ	150.000,00
565487	25043571000134 PREF MUN DE MONTIVIDIU	150.000,00
580478	03408911000140 PREFEITURA MUNICIPAL DE POXOREU	250.000,00
564404	13131982000100 PREF MUN DE PORTO DA FOLHA	150.000,00
578300	03408911000140 PREFEITURA MUNICIPAL DE POXOREU	140.000,00
605427	01612092000123 PREF MUN DE GOIANIA	248.063,48

Fonte: SIAFI.

Tendo como foco a atuação das áreas CGGT e CGPC, por meio da análise dos atos administrativos executados desde o final da vigência de cada instrumento, até o encaminhamento final à Setorial Contábil para instauração da TCE *em sentido amplo*, ou até a emissão de parecer pela aprovação das contas, a partir da amostra analisada, foram constatadas as seguintes impropriedades:

1. Convênio SIAFI nº 565487, firmado com a Prefeitura Municipal de Montividiu/GO:

Em que pese a prestação de contas ter sido aprovada ao final das análises da CGPC (Termo de Aprovação - fl. 574 dos autos), considerando que o convenente encaminhou documentos complementares à prestação de contas após ter sido diligenciado pela Unidade em 22.6.2009 (Ofício nº 366/DEFNAS/MDS, de 22.6.2009 – fl. 462), foi verificada a emissão, intempestiva, do Ofício nº 85-CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS (fls. 481/482), de 17.1.2011, que tratou de comunicação ao contratado sobre as pendências relativas a essa documentação de prestação de contas entregue pelo município, ou

seja, foi detectado um lapso de mais de 1 (um) ano para que a Unidade atuasse novamente sobre a prestação de contas, para, então, aprovará-la.

2. Convênio SIAFI nº 578300, firmado com a Prefeitura Municipal de Poxoréu/MT:

Pela análise dos autos, foi verificada: a) falta de atualização, no SIAFI, da data final de vigência do instrumento, haja vista a prorrogação até 30.6.2011 objeto do Segundo Termo Aditivo assinado em 30.12.2010; b) ausência de celeridade na emissão do Ofício nº 826/CCC/CGGT/FNAS/MDS (fls. 314/315), em 29.7.2011, em relação ao prazo para prestação de contas fixado inicialmente em 01.3.2011 (a cobrança foi feita com base no final da vigência anterior); c) não instauração da TCE por omissão no dever de prestar contas, visto que o convenente encaminhou documentação de prestação de contas (Ofício nº 067/2012, de 5.3.2012 – fl. 319) depois de vencido o prazo para instaurar a TCE (vencido em 28.2.2012, ou seja, 180 dias após fim do prazo de entrega da prestação de contas).

3. Convênio SIAFI nº 580478, também firmado com a Prefeitura Municipal de Poxoréu/MT:

Considerando que o convenente não prestou contas dos recursos repassados (R\$ 250.000,00), foi verificado que o documento de Solicitação de Instauração de TCE (fls. 229/231), de 15.3.2011, foi encaminhado à Setorial Contábil, intempestivamente, haja vista que o prazo para instauração da TCE, motivada por omissão no dever de prestar contas, estava vencido desde a data de 7.8.2010 (180 dias após a data para prestar contas: 7.2.2010).

4. Convênio SIAFI nº 605427, celebrado com a Prefeitura Municipal de Goiânia/GO:

Apesar da prestação de contas ter sido aprovada em 14.3.2012 (Termo de Aprovação – fl. 323), detectou-se falta de celeridade: a) na emissão do Parecer Técnico de 24.8.2011 (fl. 251) pelo indeferimento do pedido de prorrogação solicitado pelo convenente em 15.4.2011 (OF. Nº G-314/2011 – fl. 217), visto que o referido parecer foi emitido depois de vencido o prazo para prestação de contas por parte do convenente (17.7.2011); b) no encaminhamento do Ofício nº 1217/CCC/CGGT/FNAS/MDS (fl. 255/256), de 17.11.2011, relativo à cobrança da prestação de contas, visto que o prazo de entrega da prestação de contas já se encontrava expirado nessa data.

5. Convênio SICONV nº 719998, firmado com a Prefeitura Municipal de Itamonte/MG:

Foi verificada falta de celeridade: a) na emissão do Parecer Técnico nº 0014/2011/CAE/CGGT /DEFNAS/SNAS/MDS, de 24.10.2011 (anexado ao SICONV em 24.11.2011), que teceu considerações sobre as atividades de acompanhamento da execução do convênio, por parte do MDS, considerando que o prazo para encaminhamento da prestação de contas, por parte do convenente, encontrava-se vencido desde 23.7.2011; b) no envio dos autos à Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC (Despacho em 06.3.2012 – fl. 108), para providências, uma vez que o prazo para instauração de TCE por omissão no dever de prestar contas estava vencido desde 23.1.2012.

6. Com relação ao Convênio SICONV nº 721960, firmado com a Prefeitura Municipal de Miguelópolis/SP:

Foi verificada certa morosidade: a) na emissão do Parecer Técnico nº 010/2011/CAE/CGGT/DEFNAS /SNAS/MDS, de 23.9.2011, que teceu considerações acerca do Acompanhamento da execução do convênio, considerando que o prazo para prestar contas encontrava-se vencido desde 30.6.2011; b) no envio dos autos à Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC (Despacho em 12.4.2012 – fl. 181), para providências, uma vez que a Unidade tomou ciência das pendências relativas à prestação de contas em 23.9.2011, data do Parecer Técnico nº 010/2011/CAE/CGGT/DEFNAS/SNAS/MDS (anexado ao SICONV) que apontou a ausência dos registros relativos à execução do objeto do convênio dentro do SICONV.

Ainda com base nos processos analisados, em linhas gerais, foi possível levantar indícios da falta de sistematização do processo de cobrança e análise das prestações de contas, com foco no cumprimento do prazo para instauração de TCE em até 180 dias (IN/TCU nº 56/2007), de maneira que os indícios da existência de um possível “gargalo” nessa etapa foram confirmados, conforme as seguintes evidências:

- em alguns instrumentos, verificou-se que a CGGT notificou o convenente, antes do vencimento, informando-o que se aproximava o prazo para prestar contas (Ex: SIAFI 580478, 637838; SICONV 719965). Entretanto, em outros processos, verificou-se que não houve tal notificação, mas sim a

cobrança da prestação de contas e/ou solicitação de atualização das informações de execução no SICONV, depois de vencido o prazo do convenente para encaminhamento da documentação da prestação de contas (Ex: SIAFI 565487, 605427; SICONV 719998);

- na maioria dos instrumentos, o encaminhamento dos autos à CGPC ocorreu de maneira célere, ou seja, em data próxima ao final da vigência do instrumento (Ex: SIAFI 637838). Contudo, em outros instrumentos, foi detectado o despacho intempestivo dos autos para a CGPC, o que impactou nos prazos para eventual instauração de TCE (Ex: SIAFI 565487, 578300; SICONV 719998). No caso do Convênio SICONV nº 719998, os autos somente foram despachados à CGPC, área responsável por providenciar o registro do convenente no CAUC e no CADIN, depois de vencido, inclusive, o prazo para instaurar TCE por omissão no dever de prestar contas;

- também foi constatado um caso em que a Unidade comunicou, de forma intempestiva, ao convenente sobre o indeferimento de pedido de prorrogação do instrumento, ou seja, depois de vencido o prazo para prestar contas (Ex: SIAFI 605427). A análise intempestiva realizada pelo Departamento de Proteção Social Básica da SNAS, de certa forma, também impactou na atuação da CGPC, uma vez que reduziu o prazo para tomada de providências por parte dessa área.

Causa:

- a) Gargalo existente no processo de cobrança e análise das prestações de contas, decorrentes da ausência de instrumento formal de padronização e priorização de atuação das áreas nos procedimentos de cobrança e análise das prestações de contas, bem como da elevada quantidade de prestações de contas que devem ser analisadas pela área responsável (estoque);
- b) Problemas relativos à interpretação legal dos fatos ensejadores de TCE, o que acaba por ocasionar a restituição dos processos ao FNAS em decorrência de insuficiente instrução processual feita pela equipe da CGPC. Ressalte-se que o nível técnico da equipe da CGPC, responsável pela análise das prestações de contas, composta em sua maioria por terceirizados, ainda não está compatível com o nível de dificuldade das atividades e responsabilidades que competem à CGPC, na opinião do Gestor;
- c) Falta de controles mais adequados, ou utilização de controles frágeis, que permitam indicar, a proximidade do término do prazo limite para instaurar TCE, para um dado instrumento de transferência, informação esta que auxilia na gestão geral dos instrumentos que se encontram em análise da prestação de contas;
- d) Fragilidades na atualização dos dados sobre os instrumentos de transferência no SIAFI, principalmente, no que se refere ao registro dos termos aditivos cujo objeto é a prorrogação de vigência dos instrumentos (Ex: data final de vigência).

Como atenuantes ao que foi constatado, pode ser ressaltado o elevado estoque de instrumentos na situação “A COMPROVAR”; recursos humanos sem qualificação técnica suficiente para interpretar devidamente as situações práticas que ensejam a instauração de TCE (bem como a instrução atinente à motivação da TCE) e para fazer frente ao elevado estoque de prestações de contas a serem analisadas pela Unidade (gestão sobre as contas não entregues, pronta análise das prestações de contas entregues dentro do exercício, e atuação sobre o estoque do “passivo” de prestações de contas a serem analisadas); situações de encaminhamento intempestivo dos autos à CGPC, cuja responsabilidade é da CGGT, sendo que a demora na etapa de cobrança, acarreta em atrasos nas etapas posteriores, sob a responsabilidade da CGPC e Setorial Contábil; elevado estoque de processos na situação “A APROVAR”, principalmente, de instrumentos com vigência até 2008, cuja análise das prestações de contas está sob a responsabilidade da CGPC.

Não foi encontrado nexo de causalidade entre a atitude do Gestor e a intempestividade verificada na instauração das TCE em 2011. Em linhas gerais, podem ser apontados problemas estruturais, inerentes aos recursos humanos disponíveis à CGGT e CGPC, incompatíveis em relação ao grande volume de instrumentos a serem gestados por ambas as Unidades, bem como a ausência de controles institucionais para atuação das áreas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203630/007, de 27.4.2012, a Unidade foi instada a esclarecer a instauração intempestiva das TCE em 2011, e a estratégia para atendimento do prazo de 180 dias disposto na IN/TCU nº 56/2007. Por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 453, de 4.5.2012, a Unidade informou o que segue:

“Em relação às estratégias para atendimento do prazo de 180 dias previsto na IN TCU nº 56/2007, observa-se que o procedimento adotado é adequado e suficiente para a efetiva instauração de TCE. Porém, é preciso consignar que à medida que diminui o passivo de processos antigos a serem analisados, verifica-se maior eficiência no cumprimento do prazo previsto. A estratégia atual perpassa pela análise tempestiva dos processos cuja vigência está se encerrando, não permitindo que se tornem um novo contencioso. Alia-se a isso, providências no sentido de dar continuidade à análise da prestação de contas de processos mais antigos, atuando assim, em duas frentes, de modo a reduzir o passivo.”

Já por meio do Ofício nº GAB/SNAS/MDS nº 571, de 17.5.2012, a Unidade acrescentou:

“2. No que se refere ao item 1, alínea “a”, relativo ao prazo de instauração de TCE e a existência de controles na unidade, esclarece-se que são várias situações que podem levar ao excesso de prazo na análise de processos de prestação de contas e, por consequência, eventual atraso na instauração de TCE, consoante o prazo previsto na IN 56/2007.

3. Como é de conhecimento desse órgão de controle, cumpre-nos informar as dificuldades estruturais existentes, no âmbito do Fundo Nacional, notadamente, relativas à mão-de-obra disponível para execução das atividades. O quadro de pessoal da Coordenação responsável é composto por dezoito colaboradores. Destes, quatorze colaboradores são apoios administrativos terceirizados, para os quais, em função de ausência de vínculo, não é possível melhorar o nível de capacitação. Disso decorre que, apesar de todos os esforços e boa vontade dos colaboradores, os recursos humanos disponíveis não são adequados para o mister. Não obstante, é imperioso registrar a sensível e gradativa redução do passivo de processos de prestação de contas e, por óbvio o aumento do número de tomada de contas especial instauradas.

4. Além disso, cabe ainda ressaltar que existem alguns procedimentos internos a serem observados, no intuito de regularizar a prestação de contas. Nesses casos deve-se considerar que se trata de processos antigos, que em face do decurso do tempo, os agentes políticos envolvidos não estão mais nos cargos e as respostas necessárias para esclarecimento e/ou solução das irregularidades se torna bem mais morosa.

5. A título de exemplo, pode-se mencionar a necessidade de obter extratos de conta-corrente da época de vigência do convênio, que o próprio agente financeiro (Banco do Brasil) tem dificuldades em fornecer. Esse documento é imprescindível para quantificar eventual dano ao erário. Disso decorre muitas vezes, necessidade de novas notificações (pessoais/editalícias), pois se não for possibilitado o exercício da ampla defesa e contraditório a instrução do processo pode ser deficiente, gerando retrabalho e maior necessidade de tempo para efetiva instauração de TCE.”

Com relação aos casos pontuais, no expediente anteriormente mencionado, a Unidade esclareceu o seguinte:

“(…)

9. Tendo em vista o item 3 da SA, referente ao convênio SIAFI nº 565487, o final da vigência foi 11/02/2009 e o final do prazo para prestar contas foi 12/04/2009. Em 26/01/2009, foi emitido o primeiro Ofício solicitando a prestação de contas do Convênio, fls. 391-392. Em 29/04/2009, foi expedido o Ofício 300/CCC/CGGT/FNAS/MDS, fls. 395-396, informando o final do prazo para prestar contas e cobrando novamente a prestação de contas, sendo o registro de inadimplência programado para 29/05/2009, fl. 398. Em 27/05/2009, foi recebida a prestação de contas do convênio em tela, fl. 402, e efetuado o checklist, fl. 460. Em razão da ausência de documentos, foi expedido o Ofício 366/DEFNAS/MDS, datado de 22/06/2009, fl. 462, solicitando peças complementares. Constam às fls. 464-469 as peças complementares apresentadas pelo Convenente. Entretanto, a prestação de contas

não foi analisada de imediato.

10. Ainda em relação ao convênio SIAFI nº 565487, quanto ao envio do Ofício nº 85/CGPC /DEFNAS/SNAS/MDS, datado de 17/01/2011, fls. 481-482, esclarece-se que tal notificação decorre após a análise das peças da prestação de contas, enquanto que as notificações anteriores tratavam apenas de cobrar as peças exigidas no Art. 28 da IN STN 01/97. Apesar de conceder um prazo de 30 dias, ao recebimento, para a regularização da prestação de contas, entende-se viável aguardar de 60 a 90 dias para dar início aos trâmites de TCE. O valor do prejuízo apurado foi de R\$ 880,50 (oitocentos e oitenta reais e cinquenta centavos) e a documentação solicitada não indicaria necessariamente dano ao erário. O Convenente regularizou as pendências em 25/04/2011, fl. 489, e a prestação de contas foi aprovada em 20/06/2011, fl. 574.

11. Considerando o item 4 da SA, no tocante ao convênio SIAFI nº 578300, procedeu-se a atualização da data final de vigência do convênio no SIAFI a fim de regularizar o apontamento da alínea “a”, consoante o estabelecido no segundo Termo Aditivo celebrado. Acerca do apontamento da alínea “b”, a Coordenação Geral de Gestão de Transferências informa ajustes nas rotinas a fim de eliminar falhas da espécie, que consiste no controle por meio de planilha de Excel do prazo de vigência dos convênios, além do acompanhamento por relatórios emitidos no SICONV. Em relação à alínea “c”, a instauração de TCE constitui medida excepcional, somente devendo ser instaurada após esgotadas todas as medidas administrativas para a reparação do dano causado ao Erário. Não obstante, medidas internas de reestruturação têm sido adotadas para reduzir o passivo de processos a serem analisados, o que redunda na diminuição do prazo de análise e instauração de TCE. Pede-se atenção aos argumentos expostos nos itens 2 a 5 do presente expediente.

12. No que concerne ao item 5 da SA, repisa-se os argumentos acima expostos, pedindo alusão ao contido nos itens 2 a 5 do presente expediente. Esclarece-se que o Convênio SIAFI nº 580478 foi celebrado com o município de Poxoréu (MT).

13. Em relação ao Convênio SIAFI nº 605427, celebrado com o município de Goiânia (GO), item 6 da SA, notadamente quanto ao apontamento de morosidade na emissão de parecer de indeferimento de prorrogação de prazo e demora no envio de Ofício de informação do prazo de prestação de contas, a Coordenação Geral de Gestão de Transferências informa ajustes nas rotinas a fim de eliminar falhas da espécie, que consiste no controle por meio de planilha de Excel do prazo de vigência dos convênios, além do acompanhamento por relatórios emitidos no SICONV.

14. Considerando o item 7 da SA e o apontamento da equipe de auditoria informa-se que a Coordenação Geral de Gestão de Transferências, solicitou, por meio do SICONV, em 05.11.2010, 09.06.2011 e 21.06.2011 ao gestor municipal, o registro da execução do convênio no sistema. Importante registrar que após o término de vigência do Convênio, a CGGT reiterou a solicitação de registro de execução do convênio ao gestor municipal em 30.06.2011, 01.08.2011 e 24.11.2011. Ressalta-se que na última reiteração de 24.11.2011, foi concedido o prazo de cinco dias para que o gestor atendesse a solicitação, contudo, permaneceu inerte.

15. Em razão da falta de registro da execução do convênio por parte do gestor municipal, a CGGT incluiu o convênio no Cadastro Único de Convênios (CAUC), no dia 02/12/2011, permanecendo até 06/03/2012, data em que ocorreu o efetivo registro da execução. Por se tratar de rotina nova, ou seja, os primeiros processos cujas prestações de contas ocorrerão no âmbito do SICONV, e que a ausência do registro da execução impedia a realização da prestação de contas, houve dificuldade para estabelecer a rotina, o que se encontra ultrapassado.

16. Tendo em vista o item 8, alíneas “a” e “b”, por reiteradas vezes a CGGT requereu ao gestor municipal o registro da execução do convênio, por meio do sistema – SICONV, em 04.11.2010, 09.06.2011 e 30.06.2011. Ainda houve reiteração da solicitação em 23.09.2011 e 04.11.2011. Nesta última reiteração foi concedido o prazo de sete dias úteis para que o gestor regularizasse o registro da execução do Convênio. Após este prazo, o município de Miguelópolis/MG foi incluído no Cadastro Único de Convênios (CAUC) no dia 17/11/2011, permanecendo até a presente data. Por se tratar de rotina nova, ou seja, os primeiros processos cujas prestações de contas ocorrerão no âmbito do SICONV, e que a ausência do registro da execução impedia a realização da prestação de contas, houve dificuldade para estabelecer a rotina, o que se encontra ultrapassado. (...)"

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 699/2012, de 22.6.2012, a Unidade acrescentou o que segue:

"Além dos problemas relativos à qualificação técnica da equipe e o elevado estoque de prestações de contas a ser analisado, os principais motivos de eventuais atrasos na instauração de TCE's estão relacionados abaixo:

1. No ano de 2009 e 2010, a grande maioria dos Convênios que tiveram a TCE instaurada foram restituídos ao Fundo Nacional de Assistência Social pela Secretaria Federal de Controle - SFC, por motivos diversos. A principal argumentação, na sua maioria, era a seguinte:

Cabe ressaltar que conforme entendimentos da Controladoria Geral da União, a verificação sobre o atendimento dos preceitos da IN 01/1997 deve ser feita com rigor, uma vez que é de suma importância para a aferição da regular aplicação dos recursos; contudo, consigna que a desobediência à norma legal, fato que deverá estar devidamente justificado nos autos, seria informar esse fato no Relatório de Atividades do Gestor do Órgão Concedente, integrante do processo de Tomada de Contas Anual, com a identificação do responsável, de modo a propiciar o julgamento da conduta do agente falso do Tribunal de Contas da União.

Além disso, a Secretaria Federal de Controle questionava em muitos casos, diante das impropriedades e irregularidades citadas, se o dano era total ou parcial.

Dessa forma, todos os processos já finalizados tiveram de ser reanalisados, com a necessidade de novas notificações para os gestores responsáveis, sendo que a partir disso adotou-se a sistemática da Aprovação com Ressalvas e Aprovação Parcial com Ressalvas.

2. Falta de sistema de cálculo de rendimentos de aplicação financeira: uma das falhas mais comuns na execução de um Convênio é a não aplicação dos recursos no mercado financeiro. Utilizava-se o sistema de débito do TCU, mas a SFC passou a rejeitar o cálculo, pois a IN 01/1997 orienta que os recursos devem permanecer aplicados em caderneta de poupança quando não utilizados na sua finalidade por mais de trinta dias.

Uma das providências adotadas pela Unidade para sanar este apontamento foi a elaboração de uma planilha em Excel com fórmulas, utilizando os índices extraídos do Banco Central do Brasil. Porém, a Setorial Contábil do MDS questionou a confiabilidade destes cálculos, tendo em vista que não se tratava de um Sistema oficial e novamente os processos foram restituídos ao FNAS para as providências.

Diante do impasse, a Unidade solicitou uma permissão à FUNASA para a utilização do sistema de cálculo daquela instituição. Após a permissão da FUNASA, todos os processos já finalizados tiveram uma reanálise e novas notificações aos gestores dos Convenentes foram emitidas.

3. Outras causas que podem levar extrapolação de prazo são:

3.1 Para a correta quantificação do dano e identificação dos responsáveis por período de gestão, necessitamos do extrato bancário completo da conta específica do Objeto. Nota-se que a maioria dos processos que tiveram os prazos extrapolados são antigos, oriundos do Ministério da Previdência e Assistência Social. Dessa forma, o extrato bancário precisa ser solicitado ao Banco do Brasil. Ocorre também, com certa frequência, que o Banco do Brasil, além de demorar na liberação dos extratos, também os encaminha de forma incompleta, necessitando de nova solicitação.

3.2 A partir da notificação visando a regularização da prestação de contas, podem ocorrer inúmeras situações que atrasam a instauração de TCE, tais como: solicitação de prazo pelas partes envolvidas, solicitação de cópia do processo pelas partes envolvidas, intimação do Concedente motivada por ação judicial do Sucessor em desfavor do antecessor, resposta à notificação que não regulariza a prestação de contas, necessitando de nova notificação, Ofícios envolvidos por diversos motivos, necessitando de publicação de Edital de Notificação, etc.

O controle dos prazos é realizado na unidade por meio de planilhas em Excel, visando garantir que as tomadas de contas especiais sejam instauradas dentro do prazo estipulado na IN/TCU n. 56/2007".

Análise do Controle Interno:

Com relação à amostra de convênios para os quais foram feitos questionamentos pontuais, segue a análise das justificativas apresentadas pela Unidade:

Item “1” - Convênio SIAFI nº 565487, firmado com a Prefeitura Municipal de Montividiu/GO: A justificativa fornecida pela Unidade, apesar de comprovar que a mesma atuou no sentido de cobrar a prestação de contas, demonstrou concordância de que tal atuação foi morosa, uma vez que a análise sobre a documentação complementar foi providenciada de maneira tardia.

Item “2” - Convênio SIAFI nº 578300, firmado com a Prefeitura Municipal de Poxoréu/MT: a) O Gestor informou que procedeu à atualização do SIAFI, conforme apontamento da CGU; b) Os esclarecimentos apresentados pela Unidade confirmam a impropriedade apontada pela CGU, haja vista a informação de que estão sendo providenciados ajustes nos controles no sentido de evitar reincidência. c) Em que pese a instauração de TCE ser uma medida excepcional, esta deve ser instaurada no prazo de 180 dias contados a partir do fato, conforme mandamento da IN/TCU nº 56/2007, sob pena de responsabilidade solidária. Entretanto, sequer os trâmites para instaurar TCE (cujo prazo de instauração estava vencido desde 28.2.2012) haviam sido iniciados até 5.3.2012, data em que foi entregue a prestação de contas.

Item “3” - Convênio SIAFI nº 580478, também firmado com a Prefeitura Municipal de Poxoréu/MT: A Unidade não apresentou esclarecimentos específicos acerca da impropriedade apontada.

Item “4” - Convênio SIAFI nº 605427, celebrado com a Prefeitura Municipal de Goiânia/GO: Os esclarecimentos apresentados pela Unidade confirmam a impropriedade apontada pela CGU, haja vista a informação de que estão sendo providenciados ajustes nos controles no sentido de evitar reincidências.

Itens “5” e “6” - Convênios SICONV nºs 719998, firmado com a Prefeitura Municipal de Itamonte/MG, e 721960, firmado com a Prefeitura Municipal de Miguelópolis/SP: A Unidade esclareceu que, apesar de algumas notificações terem sido intempestivas, a CGGT manteve gestões com os convenentes, por intermédio do SICONV, justificando que, sem o registro dessas informações de execução no Sistema, a análise e aprovação das contas ficariam prejudicadas, o que inviabilizaria a geração dos relatórios de prestação de contas nesse sistema.

A Unidade não esclareceu se tem adotado (ou adotou em 2011) alguma estratégia para fazer cumprir o que dispõe o § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007, mesmo diante da alegada insuficiência dos recursos técnicos e humanos para fazer frente ao elevado estoque de “passivo” de processos antigos, informando apenas que, em sua opinião, o processo de trabalho atualmente em uso é suficiente.

Entretanto, as informações gerenciais prestadas pelo Gestor, corroboradas pelas conclusões tiradas a partir da análise dos autos e dos Sistemas (SIAFI e SICONV), permitem levantar indícios de que os controles não são suficientes ou não estão sendo executados de maneira adequada em conformidade ao fluxo de trabalho previsto pela Unidade, o que acaba inviabilizando a instauração de TCE dentro do prazo de até 180 dias estipulado no § 1º do art. 1º da IN nº 56/2007 da Egrégia Corte de Contas. Além disso, acrescente-se a este elemento a qualificação técnica inadequada da equipe responsável pela análise das prestações de contas, alegada pelo Gestor, e ainda o elevado estoque de prestações de contas a serem analisadas e encaminhadas para aprovação ou para TCE, que impacta diretamente no fluxo das atividades mencionadas.

Uma solução viável para minimizar o impacto decorrente da qualificação insuficiente da equipe técnica da CGPC seria, a curto prazo, realizar um levantamento das causas que ensejaram a restituição de processos à CGPC, disciplinando a instrução de processos relacionados à TCE, de acordo com o rol de normativos que regem a matéria, visando reduzir o número de processos restituídos. Esse levantamento poderia servir de orientação para a equipe elucidar os fatos que ensejam necessariamente TCE.

Ressalte-se que a formulação de uma estratégia para lidar com essa questão envolve o aperfeiçoamento dos controles relativos à cobrança e análise da prestação de contas, levando-se em consideração o impacto dos fatores externos (elevado estoque de convênios), bem como a busca de solução para outros problemas estruturais detectados (tais como, a qualificação técnica inadequada de seu corpo técnico).

Recomendações:

Recomendação 1:

Adotar estratégia no exercício de 2012 para fazer cumprir o § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007, quanto ao prazo de 180 dias para instaurar Tomada de Contas Especial, com o objetivo de minimizar os impactos causados pelo elevado estoque de passivo de processos antigos e pela falta de recursos técnicos e humanos suficientes para fazer frente aos trabalhos de cobrança, análise da prestação de contas e instauração de TCE, se for o caso.

Recomendação 2:

Por meio de instrumento específico, instituir e formalizar processo de trabalho que trate da atualização no SIAFI e no SICONV dos dados dos instrumentos de transferência, sobretudo aqueles que impactam nos controles relativos à cobrança, à prestação de contas e à instauração de TCE, a exemplo da data final de vigência e data limite para prestação de contas, evitando impactos na gestão do prazo para instauração de TCE, quando for o caso.

Recomendação 3:

Por meio de instrumento específico, a partir da catalogação dos casos recorrentes no âmbito dos convênios formalizados pelo FNAS, instituir sistemática para expedição de notificações e diligências ao conveniente, que trate do modelo dos documentos utilizados, do momento correto para expedição destes documentos, bem como da área responsável pela expedição de cada tipo de documento (CGGT ou CGPC), no que concerne a: expedição de orientações sobre a forma de apresentação mais adequada da prestação de contas, cobrança de prestação de contas em atraso, diligências relacionadas à falta de documentação complementar após análise prévia dos documentos da prestação de contas, diligências afetas às inconformidades nos documentos da prestação de contas que impedem sua aprovação, instauração de tomada de contas especial.

Recomendação 4:

Verificar a viabilidade de implementar mecanismo de priorização de análise de processos, a partir de indicativo que leve em conta período de tempo necessário para adoção de medidas administrativas, considerando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para instauração de TCE.

Recomendação 5:

Realizar levantamento das causas que ensejaram a restituição de processos à CGPC, disciplinando a instrução de processos relacionados à TCE, de acordo com o rol de normativos que regem a matéria.

7.1.4. Assunto - RECURSOS EXIGÍVEIS

7.1.4.1. Informação

Avaliação das inscrições em Restos a Pagar Não Processados.

Em 2011, o saldo atual de Restos a Pagar Não Processados da UG (330013) Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS era de R\$ 67.954.109,11, sendo o montante de R\$ 54.327.241,60 (223 empenhos) relativos a empenhos de 2011 que foram inscritos no exercício, e R\$ 13.626.867,51 (52 empenhos) referente a empenhos de 2010, que foram mantidos em restos a pagar não processados em 2011.

Com o objetivo de avaliar a regularidade da manutenção do registro dos Restos a Pagar Não Processados com o disposto no artigo 35 do Decreto 93.872/86, e no Decreto nº 7.468/2011, relativos à UG 330013,

a partir das inscrições nessa conta, por meio de extrações no SIAFI (mês de referência “12”), foi selecionada uma amostra de 15 (quinze) empenhos com base nos critérios de materialidade, criticidade e relevância, relacionados com despesas de diversas naturezas (339018, 334041, 334141, 333141, 339092, 339039). A amostra encontra-se listada no quadro a seguir:

Empenho	Natureza	Despesa	Valor (R\$)
2011NE446214	339018	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	316.520,00
2011NE446216	339018	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	192.560,00
2011NE446215	339018	AUXILIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	128.615,00
2011NE445904	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	923.400,00
2011NE446552	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	834.404,43
2011NE444938	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	784.800,00
2011NE444967	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	94.500,00
2011NE444969	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	94.500,00
2011NE444975	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	91.800,00
2011NE444972	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	87.300,00
2011NE446608	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	85.029,64
2011NE446612	334141	CONTRIBUICOES - FUNDO A FUNDO	83.529,32
2011NE800029	339092	DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	600.000,00
2011NE800030	339092	DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	400.000,00
2011NE800032	339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	325.000,00

Fonte: SIAFI 2011.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203630/001, de 13.4.2012, para cada empenho dessa amostra, foi solicitado que a UJ informasse o enquadramento utilizado para as inscrições conforme dispõe o art. 35 do Decreto nº 93.872/86, apresentando a documentação comprobatória que respaldou as inscrições.

Em resposta, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 419, de 20.4.2012, foi informado que “(...) os empenhos inscritos em “Restos a Pagar Não Processados” referem-se tanto a empenhos de transferência “Fundo a Fundo”, quanto a empenhos destinados ao pagamento de serviços prestados pela Caixa Econômica Federal para execução dos contratos de repasse firmados nos exercícios 2010 (despesas de exercícios anteriores) e 2011 (outros serviços de terceiros – PJ) e se justificam pelo enquadramento nos incisos I e III do art. 35 do Decreto 93.782/86, a saber: ‘I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;’ e ‘III - se destinar a atender transferências a instituições públicas.’”. Além disso, foi disponibilizada documentação comprobatória considerada suficiente para fundamentar as inscrições em commento.

Saliente-se que, grande parte dos empenhos inscritos em Restos a Pagar Não-Processados em 2011 refere-se aos contratos de repasse celebrados no fim do ano (inc. I do art. 35 do Decreto 93.872/86), existindo previsão de desembolso em 2012. Outros 3 (três) empenhos dizem respeito ao Processo nº 71001.098551/2009-90, referente ao Termo Aditivo nº 02/2011 ao Contrato Administrativo nº 01/2009 celebrado entre o FNAS e a Caixa Econômica Federal, publicado em 19.12.2011 no D.O.U., sendo que os empenhos 2011NE800029 e 2011NE800030 referem-se a ‘DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES’ (339092) decorrentes do saldo existente que não havia sido utilizado em 2010, por motivo de contingenciamento financeiro.

Com relação aos 52 (cinquenta e dois) empenhos do exercício de 2010, inscritos em Restos a Pagar Não-Processados em 31.12.2010 e não liquidados em 2011, cabe acrescentar que, por força do Decreto nº 7654/2011, os referidos empenhos, que totalizam o montante de R\$ 13.626.867,51, terão sua vigência até 30.6.2012, sendo legítima a manutenção da inscrição procedida pela UJ.

Na Solicitação de Auditoria nº 201203630/001, de 13.4.2012, também foram questionadas inconsistências verificadas entre os registros no SIAFI 2011, situação em 31.12.2011, e as informações consignadas no Quadro XVI do Relatório de Gestão do exercício de 2011. A Unidade, no intuito de sanar as inconsistências, anexo ao Ofício GAB/SNAS/MDS nº 419, de 20.4.2012, encaminhou, em substituição aos dados incluídos no Relatório de Gestão, novo quadro com as respectivas informações,

ressaltando, ainda, que também foram identificadas inconsistências no Quadro XVII – A.4.1.1 – Situação dos Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (UG 550015), sendo também remetido novo quadro em substituição aos dados informados anteriormente.

Quanto à UG 550015 - POPS/FNAS, relativo aos contratos de repasse celebrados pela CAIXA, verificou-se que, em 31.12.2011, o saldo atual da conta Restos a Pagar Não-Processados totalizava o montante de R\$ 59.864.868,19, sendo R\$ 11.645.538,94 relativos a empenhos inscritos dentro do exercício (56 inscrições), R\$ 48.216.829,25 referentes à manutenção das inscrições feitas em 2010 (246 manutenções) e mais R\$ 2.500,00 referentes a um único empenho de 2009.

Em análise do universo dos empenhos inscritos em 2011, verificou-se que as inscrições foram devidamente fundamentadas no inciso I do art. 35 do Decreto 93.872/86, uma vez vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida. Esses empenhos referem-se aos contratos de repasse firmados ao final do exercício de 2011, cujo repasse não foi realizado.

Ainda sobre a UG 550015, com relação aos empenhos do exercício de 2010 inscritos em Restos a Pagar Não-Processados em 31.12.2010 e não liquidados em 2011, em função do Decreto nº 7.654, de 23 de dezembro de 2011, os referidos empenhos, que totalizam o montante de R\$ 48.219.329,25 (UG 550015), tiveram sua vigência prorrogada até 30.6.2012. Logo, tais empenhos não foram objeto de verificação por parte da equipe de auditoria.

7.1.4.2. Informação

Controles de Execução do Contrato Administrativo nº 01/2009, cujo objeto é a operacionalização da Unidade Gestora 550015 - Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS, na celebração de contratos de repasse no âmbito do Programa 1384 - Proteção Social Básica, Ação 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica, e do Programa 1385 - Proteção Social Especial, Ação 2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Fundo Nacional de Assistência Social - MDS/FNAS firmou contrato de prestação de serviços com a Caixa Econômica Federal – CAIXA, cujo objeto é a operacionalização da Unidade Gestora 550015 - Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS, na celebração de contratos de repasse no âmbito do Programa 1384 - Proteção Social Básica, Ação 2B30 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica, e do Programa 1385 - Proteção Social Especial, Ação 2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial.

Por meio do contrato, a CAIXA, celebra contratos de repasse com Estados, Distrito Federal ou Municípios, para execução das obras financiáveis com recursos dos citados Programas/Ações. Tais obras podem se referir à conclusão, ampliação e construção de Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Atendimento a Criança e ao Adolescente, Centro da Juventude, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, entre outros equipamentos. A Cláusula Sétima – Da Dotação Orçamentária indica que “*Para execução do presente contrato, fica estimado o valor global de R\$ 2.045.750,00 (...).*”

O Contrato foi assinado em 01.12.2009, com vigência de 01 (um) ano, podendo ser prorrogada por períodos anuais sucessivos, limitada a sessenta meses, de acordo com o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93. Ao longo de sua execução, o contrato foi aditado 03 (três) vezes, objetivando, entre outras finalidades, a prorrogação da vigência, atualmente fixada para 31.7.2012. No que concerne à forma de remuneração dos serviços a serem prestados pela CAIXA, o contrato estabelece o seguinte:

Quadro: Faixas de Cobrança do Contrato

Módulo	Percentual

Instrução	Instrução das propostas aprovadas	0,5%
Contrato de Repasse Efetivado e Publicado	Celebração e publicação do Contrato de Repasse	0,5%
Administração do Contrato de Repasse	Acompanhamento / Monitoramento Prestação de Contas Tomada de Contas Especial – TCE	1,5%

Fonte: Contrato Administrativo nº 01/2009.

A análise da documentação relativa à execução do contrato evidenciou o seguinte:

Quadro: Empenhos emitidos para suporte ao Contrato Administrativo nº 01/2009

Nº do Empenho	Ano Empenho	Valor Empenhado	Utilizado	Saldo	Observação
900291-900302; 900305; 900310- 900316	2009	404.271,91 (anulado)	0,00	0,00	Inscrito em RPNP ¹ em 2009 e anulado em 2010.
900114	2010	140.793,32	0,00	140.793,32	Passivo Reconhecido em 2010 e ainda registrado em RPNP
900115	2010	1.184.206,68	947.137,82	237.068,86	R\$ 230.071,21 – contratação e seleção de 2009. R\$ 717.066,61 – contratação e seleção de 2010.
800029	2011	600.000,00	0,00	600.000,00	Passivo Reconhecido em 2011 e inscrito em RPNP.
800030	2011	400.000,00	0,00	400.000,00	
800032	2011	325.000,00	100.742,18	224.257,82	R\$ 100.742,18 – contratação e seleção de 2011.
Total		2.650.000,00	1.047.880,00	1.602.120,00	

¹ – (RPNP) Restos a Pagar Não Processados. Valor do contrato: R\$ 2.045.750,00. Fonte : Processo nº 71000.098551/2009-90.

Com o objetivo de obter maiores esclarecimentos sobre a execução do contrato, por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201203630/008, de 8.5.2012, solicitamos à Unidade esclarecer o seguinte: as razões da permanência do valor de R\$ 140.793,32 em Restos a Pagar Não Processados/RPNP (item 1.a); a forma de apuração do valor de R\$ 1.000.000,00, valor este reconhecido em 2011 e também inscrito em RPNP (item 1.b); e o motivo da extração dos valores empenhados frente ao total estipulado para o contrato (item 1.). Em resposta, apresentada por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 570, o gestor esclareceu o seguinte:

“Em suma, 2 tipos de base de cálculo foram utilizadas para realizar o empenho e que não atende e nem atenderá seguramente ao valor efetivo da despesa liquidada a ser paga. A primeira foi utilizada tendo como referência o valor dos empenhos realizados pela CEF, porém essa base foi inadequada por não conter todas as propostas selecionadas pelo FNAS (exercício 2010). A segunda abrange propostas que estavam sendo analisadas e o valor envolvido era compatível com o orçamento autorizado, entretanto nem todas foram selecionadas e empenhou-se para o contrato de prestação de serviços valor maior que o real. O que ocorre é que todas as fases envolvidas (aprovação das propostas, os empenhos dos contratos de repasse e o empenho do valor das tarifas) acontecem no encerramento do exercício e uma depende de outra anterior para ser realizada, logo não há como empenhar um contrato de repasse se não houver aprovação da proposta e não há como calcular o valor da tarifa que será cobrada sem saber se a proposta foi selecionada ou empenhada. Então se estimou o valor e o empenho foi realizado. Por quaisquer bases, o valor empenhado será maior ou menor que o valor efetivo.

Quadro 1 : Valores Empenhados em Contratos de Repasse x Cálculo do Valor do Empenho das Tarifas a pagar

	<i>Valor NE de Contratos de Repasse</i>	<i>Tarifas (2,5%), com base no valor dos empenhos (A)</i>	<i>NE do exercício (ELEMENTO 39) (B)</i>	<i>NE exercício seguinte (ELEMENTO 92) (C)</i>	<i>Diferença A-B-C</i>
*2009	21.802.609,19	545.065,23	404.271,91	140.793,32	0,00
**2010	69.629.095,27	1.740.727,38	1.184.206,68	1.000.000,00	- 443.479,30
***2011	11.645.538,94	291.138,47	325.000,00		- 33.861,53

* *Empenhos realizados no exercício foram anulados (R\$ 404.271,91)*

** *Empenhou-se R\$ 443.479,30 para compensar o valor anulado de R\$ 404.271,91 e 2,5% a mais do valor empenhado de Contratos de Repasse no exercício para cobrir propostas que foram selecionadas e não empenhadas.*

*** *Empenhou-se 33.861,53 a maior porque o valor base foi 13 milhões em Contratos de Repasse. O valor real das propostas aprovadas só foi conhecido após o último dia para empenho.*

No item 1.a, o valor de R\$ 140.793,32, apesar de ser do exercício 2010, refere-se à despesa do exercício 2009 e não foi baixado por ainda estar em curso despesas referentes ao serviço de Prestação de Contas do referido contrato; propostas do ciclo OGU 2009. Ressalta-se que a CEF, ainda não enviou cobrança do valor desta tarifa.

No item 1.b, o valor de R\$ 1.000.000,00, empenhado em 2011 no elemento de despesa 92, refere-se a R\$ 556.520,70, que é a diferença entre ao valor que já estava empenhado do ciclo OGU 2010 (R\$ 1.184.206,68) e o valor que deveria ser (R\$ 1.740.727,38); juntamente com R\$ 404.271,91, que foi cancelado e referia-se ao ciclo OGU 2009; e ainda acrescentou-se aproximadamente 2,5% de R\$ 1.740.727,38 para cobrir as propostas que foram selecionadas e não empenhadas, pois estas não estavam incluídas no cálculo, uma vez que a base era somente o valor das propostas empenhadas.

No item 1.c, o valor extrapolado será anulado no decorrer do exercício 2012, tendo em vista que do total das propostas empenhadas em 2009, 17 foram canceladas, totalizando R\$ 3.376.150,00 e não será cobrado o valor de R\$ 50.642,25, que corresponde a 1,5% referente ao serviço de Prestação de Contas. Também será anulado parcialmente os empenhos 2011NE800029 e 2011NE800030 referente às propostas do exercício 2010, considerando que parte dos contratos de repasse não terão seus recursos liberados, em analogia ao ocorrido com as propostas do exercício 2009.”

Por outro lado, ao analisarmos detidamente o Termo Aditivo nº 02, verificamos que o mesmo alterou de forma significativa o contrato, dando nova redação à Cláusula Sétima, que passou a vigorar com o seguinte texto:

"Para execução do presente contrato, fica estimado o valor global anual de R\$ 2.045.750,00...". (grifo nosso)

A inclusão do termo “*anual*” após “*global*” foi recomendada pela Consultoria Jurídica/MDS, no item 22 do Parecer nº 553/2011/CONJUR-MDS/CGU/AGU, de 27.10.2011, ao analisar a minuta do referido Termo Aditivo, em substituição ao trecho *“bem como dos serviços decorrentes da celebração do Termo Aditivo nº 02”*.

Desta forma, o assunto se torna conflituoso, visto que ao mesmo tempo em que o gestor confirma extração dos valores empenhados, o Termo Aditivo nº 02 estabeleceu um novo patamar financeiro ao contrato (R\$ 2.045.750,00 para cada exercício), sem que haja qualquer indício quanto à adequação deste valor às necessidades da UJ. Isto porque, considerando os números constantes no quadro apresentado no GAB/SNAS/MDS nº 570, o valor total dos serviços já executados e em execução pela CAIXA (seleção, contratação e administração), relativos aos contratos de repasse do ciclo 2009-2011, totaliza, aproximadamente, apenas R\$ 2.570.000,00 para todo o período.

7.1.4.3. Informação

Reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos.

Verificamos que o Fundo Nacional de Assistência Social apresentou no item 3.1 do Relatório de Gestão (Parte A, item 3, do Anexo II da DN TCU n.º 108, de 24.11.2010) a ocorrência de movimentação da conta 21211.11.00, relativa ao reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos.

Trata-se de despesas relacionadas a Transferências Fundo a Fundo a Estados e Municípios no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e de prestação de serviços decorrentes de contrato administrativo nº 1/2009, firmado com a Caixa Econômica Federal - CAIXA, visando a operacionalização de transferências voluntárias por meio de contratos de repasse. Todo o montante referente às Transferências Fundo a Fundo reconhecido ao longo do exercício foi quitado, permanecendo, contudo, o saldo a pagar de R\$ 1.140.793,32 relativo ao contrato com a CAIXA. De acordo com o Relatório de Gestão, a razão para o pagamento dos processos no exercício seguinte ao de suas competências foi a insuficiência de Cota Limite Orçamentária para empenho das despesas, que ficou abaixo do planejado no Projeto de Lei Orçamentária e na própria dotação aprovada.

Com o objetivo de obter maiores esclarecimentos sobre o assunto, por meio da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201203630/008, de 8.5.2012, solicitamos à Unidade informar qual o montante envolvido com o reconhecimento de folhas complementares de pagamento de programas e o valor correspondente às transferências da competência de dezembro/2010.

Em resposta, apresentada por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 570, a Unidade informou que do valor de R\$ 113.256.951,08, relativo às despesas reconhecidas e baixadas no CNPJ 00.000.000.0001-91 (Transferências Fundo a Fundo), R\$ 201.609,93 referem-se à folhas complementares dos programas. Segundo informação contida no Relatório de Gestão, as folhas complementares, em geral, se referem a municípios antes bloqueados e que ao cumprirem as exigências legais pleiteiam a reabilitação. O gestor acrescentou que R\$ 113.055.341,15 correspondem a despesas da competência de dezembro/2010, reconhecidas em 2011.

No que concerne às despesas relativas ao contrato com a CAIXA, verificamos que o valor de R\$ 1.000.000,00 foi reconhecido por ocasião do 2º Termo Aditivo, por meio do qual a vigência do contrato foi prorrogada até 30.4.2012 (posteriormente prorrogada para 31.7.2012). Segundo o gestor, tal valor corresponde às despesas dos exercícios de 2009 e 2010, tendo sido inscrito em Restos a Pagar Não

Processados (RPNP) em 2011. Observamos, também, que até ao final de 2011 não foi liquidado e pago o valor de R\$ 140.793,32, reconhecido em 2010, também inscrito RPNP. De acordo com a manifestação da UJ, trata-se de despesa de 2009, ainda pendente de cobrança pela Contratada. Ressaltamos que informações detalhadas sobre o contrato em referência e os valores reconhecidos estão registrados em ponto específico deste Relatório.

Ainda sobre o tema reconhecimento de passivos, mas com reflexo no exercício de 2012, cabe enfatizar que com o objetivo de evitar contingenciamentos ou limitações orçamentárias no exercício de 2011, o que poderia implicar no reconhecimento de passivos em 2012, constou no Anexo IV da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) ressalva à limitação de empenhos em relação às despesas com pagamento das ações e serviços socioassistenciais cofinanciados pelo FNAS. Buscando avaliar os reflexos de tal medida e considerando que em pesquisa ao SIAFI identificamos passivos reconhecidos em 2012, relativos a despesas de 2011, questionamos a UJ sobre os motivos que impediram a execução de tais despesas no próprio exercício. Em resposta o gestor informou que apesar de ter constado tal dispositivo no art. 71 da LDO 2011, no exercício de 2012 houve o reconhecimento de dívidas relativas ao exercício anterior, decorrente da insuficiência de limite orçamentário para cobri-las em sua totalidade.

Por fim, cabe registrar que foram identificadas impropriedades no preenchimento do Quadro XV – A.3.1(Reconhecimento de Passivos por Insuficiência de Créditos ou Recursos) e a ausência no item 3.2 de uma análise circunstanciada sobre os impactos dos passivos reconhecidos sobre a gestão orçamentária e financeira da UJ no exercício de competência das contas e no exercício seguinte, conforme disposto na Portaria TCU nº 123/2011. Tais aspectos foram tratados por meio de Nota de Auditoria, sendo solicitada a retificação das informações contidas no Relatório de Gestão, mediante o encaminhamento a esta Controladoria para anexação ao processo de Prestação de Contas. Além disto, foram identificadas falhas formais no preenchimento das Notas de Lançamento (NL) de passivos reconhecidos.

7.1.5. Assunto - CONVÊNIOS DE OBRAS E SERVIÇOS

7.1.5.1. Informação

Justificativas acerca dos convênios com prestação de contas vencida.

Em pesquisa realizada no SIAFI (base 2011), verificou-se que, dentre os convênios que em 31.12.2011 estavam registrados sob o status “A COMPROVAR”, 111 instrumentos tinham prazo final de vigência até 31.10.2011, ou seja, tinham prazo vencido para prestar contas, em descumprimento ao que dispõe o § 5º do art. 28 da IN/STN nº 01/1997. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203630/007, de 27.4.2012, foi solicitado à Unidade que justificasse a situação desses instrumentos, tendo a Unidade, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 462, de 9.5.2012, respondido o que segue:

“a) 37 (trinta e sete) – são de responsabilidade do Departamento de Gestão do Acervo de Órgãos Extintos, órgão incumbido da análise, aprovação e demais providências relativas às prestações de contas dos convênios e instrumentos similares celebrados pela extinta Legião Brasileira de Assistência. Registre que 06 (seis) desses processos estão registrados no SIAFI com a situação ‘concluído’.

b) 06 (seis) – referem-se a instrumentos firmados com outros órgãos federais, cujos processos não deveriam ser registrados no SIAFI na modalidade de Convênios. Os recursos envolvidos não saíram da esfera federal. A DEFNAS tem atuado junto a esses órgãos a fim de proceder aos acertos pertinentes e às respectivas baixas.

c) 11 (onze) – estão registrados no SIAFI com a situação “a aprovar”, posição 02/05/2012.

d) 10 (dez) – estão registrados no SIAFI com a situação “aprovados”, posição 02/05/2012.

e) 17 (dezessete) – referem-se a SAC (Serviços de ação Continuada), BCC (Brasil Criança Cidadã) e Abrigo, cujos recursos foram repassados aos entes federados na forma de ação continuada. Em razão

dessa modalidade foram registrados, s.m.j., de forma equivocada na modalidade de convênios. Nesses casos, que compõem o passivo de prestação de contas do FNAS, esforços têm sido envidados para análise das prestações de contas, porém existem dificuldades de instrução e análise desses processos, em razão de se tratar de processos muito antigos, constituindo herança recebida pelo atual MDS.

f) 09 (nove) – processos cuja vigência foi prorrogada.

g) 01 (um) – processo registrado no SIAFI com a situação “inadimplência efetiva.

h) 02 (dois) – em um desses casos o município foi instado, por meio de ofício, a apresentar a prestação de contas e no outro caso, houve solicitação de novo prazo para a apresentação de contas.”

i) 18 (dezoito) – nesses casos os processos deverão ser verificados individualmente, a fim de atualizar a situação no SIAFI em conformidade com a documentação constante nos autos.”

Os 60 instrumentos relacionados nos itens “a”, “b” e “e” da resposta foram cadastrados no SIAFI somente para fins de controle, por parte da Unidade, e não representam necessariamente transferências voluntárias a serem geridas dentro do fluxo normal de tratamento pela Unidade, fluxo este aplicado ao universo de transferências voluntárias. Segundo o Gestor, esforços estão sendo envidados pela Unidade no sentido de manter gestões visando dar baixa a esses registros no sistema.

Com relação aos 22 convênios mencionados nos itens “c”, “d” e “g”, também se considera sanada a situação, visto que, de acordo com posição de 2.5.2012, o saldo desses instrumentos migrou para as contas “A APROVAR” (prestação de contas foi entregue), “APROVADOS” (prestação de contas foi analisada e aprovada pelo ordenador de despesas) ou “INADIMPLÊNCIA EFETIVA” (prestação de contas não foi entregue, ou não comprovou a execução do objeto e não devolveu os recursos), indicando que a Unidade atuou sobre esses instrumentos.

Quanto aos instrumentos mencionados no item “h”, no que tange ao Convênio SIAFI nº 527381 firmado com a Prefeitura Municipal de Campos Novos/SC, em que pese a Unidade ter informado que expediu Ofício solicitando a prestação de contas, ressalte-se que o convênio venceu em 1.11.2006, o que torna a atuação da Unidade intempestiva.

A impropriedade relacionada aos 18 (dezoito) instrumentos mencionados no item “i”, relativos a instrumentos de transferência vencidos entre os exercícios de 1997 e 2004 (convênios “antigos”), foi tratada oportunamente em Nota de Auditoria. Com relação a impropriedades relativas a 19 (dezenove) convênios cujo prazo para prestar contas vencia em 2011, aí incluídos aqueles cuja vigência foi prorrogada somente em 2012 (item “f”), foram tratadas em constatação específica deste Relatório.

7.1.5.2. Informação

Acompanhamento das Transferências Voluntárias.

Com relação aos convênios firmados por meio do SICONV, sob o manto do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, verificou-se uma melhoria nesse processo de acompanhamento da execução do objeto, por parte da CGGT - Coordenação Geral de Gestão de Transferências, haja vista ter sido evidenciada atuação da Unidade nos convênios analisados para a amostra selecionada. Além disso, a Unidade também tem orientado para que o convenente insira no SICONV informações sobre a execução do objeto, haja vista as funcionalidades agregadas no SICONV relativas ao cadastro das informações de execução do objeto (notas fiscais, recibos, pregões, pagamentos a fornecedores, etc.), que servem de subsídio para a elaboração de prestações de contas. O fiscal do convênio, dessa forma, tem acesso, por meio do SICONV, à posição em que se encontra a execução do objeto, de maneira que o acompanhamento se torna mais eficaz e eficiente.

Com relação às fiscalizações, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203630/002, de 16.4.2012, foi solicitada relação dos convênios fiscalizados em 2011, e aqueles cuja fiscalização estava planejada, mas

que não chegou a ser executada. Em resposta, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 433, de 25.4.2012, a Unidade apresentou um mapa com 30 (trinta) convênios, tendo sido fiscalizado o montante de R\$ 22.731.192,48, cujos objetos envolviam obras e reformas de equipamentos ligados às Redes de Proteção Social Básica (CRAS e CREAS) e Especial (Centros de convivência, APAE, Centros de apoio à criança, etc.).

O quantitativo de instrumentos fiscalizados é pequeno em relação ao universo de convênios vigentes em 2011 e fundamentado em amostra não representativa, entretanto, há que se ressaltar que a UJ sofre com as limitações de quantitativo de recursos humanos; que este é o segundo ano da iniciativa de fiscalização; e que a Unidade atua em parceria com a Assessoria de Controle Interno do MDS. Ressalta-se que o aumento do processo de acompanhamento no SICONV dará subsídios para indicativos de convênios a serem fiscalizados, aprimorando assim essa atividade de controle primário. Para verificar a qualidade das fiscalizações, bem como para aferir a oportunidade das providências administrativas tomadas pela Unidade no sentido de sanar eventuais impropriedades/irregularidades registradas nos relatórios de fiscalização, foi selecionada uma amostra de 10% dos convênios fiscalizados, ou seja, 3 instrumentos que totalizam R\$ 12.130.528,26, com base nos critérios de materialidade, observância à pulverização entre as diversas ações da UJ, convênios de diferentes Unidades Federativas e convênios celebrados no âmbito do SIAFI e também no âmbito do SICONV, listados a seguir:

Convênio	UF	Município	Valor total (R\$)	Celebração	Vigência	Objeto
581774	CE	ITAIÇABA	157.383,38	29/12/06	29/10/10	CONSTRUÇÃO – 1385/2B31
604071	SC	IBICARÉ	226.478,21	31/12/07	05/01/11	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA - IMPLANTAÇÃO DE CENTROS DE MÚTIPLO USO – 13842/B30
604399	GO	QUIRINÓPOLIS	206.195,40	31/12/07	18/05/11	CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE CONV. DO IDOSO

A Unidade forneceu os referidos processos, e por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 453, de 4.5.2012, informou que algumas das visitas tiveram o objetivo específico de orientar e dirimir dúvidas do conveniente, a fim de viabilizar a aplicação dos recursos repassados para a reconstrução dos equipamentos onde devem ser ofertados os serviços da assistência social, não tendo caráter fiscalizatório, caso do Convênio nº SIAFI 751072, firmado com o Governo do Estado de Pernambuco, no valor de R\$ 11.746.666,67, em razão do estado de calamidade decretado devido as fortes chuvas ocorridas no ano de 2010 naquele Estado.

A partir da análise dos relatórios de fiscalização constantes dos autos, foi possível constatar a profundidade das verificações realizadas pelos fiscais, tendo sido, no geral, detectados problemas referentes a não aplicação financeira do saldo dos recursos repassados, e de contrapartida, enquanto não utilizados. Após ter sido comunicada das impropriedades, a Unidade fez diligências que foram oportunamente tratadas na fase de análise das prestações de contas, por parte da Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC, haja vista a natureza da impropriedade detectada.

Ainda por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 2012036030/007, de 27.4.2012, a UJ foi instada a fornecer informações sobre o quantitativo de pessoal envolvido na atividade de fiscalização de execução das transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse), bem como sobre os recursos materiais disponíveis para essa atividade (computadores, veículos, espaço físico, mobiliário, equipamentos de medição, recursos financeiros para diárias e passagens, dentre outros).

No Ofício GAB/SNAS/MDS nº 453, de 04/05/2012, a Unidade respondeu que “(...) *participaram do processo de fiscalização 17 servidores, sendo 9 (nove) da SNAS/FNAS e 8 (oito) da AECI/MDS. Nos trabalhos externos, os servidores se deslocaram por via aérea, com recursos alocados pela SE do MDS, até a regional da CGU da unidade da federação dos municípios cujos convênios seriam fiscalizados. O deslocamento a partir da regional ocorreu por via terrestre, sendo que a CGU foi responsável por disponibilizar o transporte necessário em atendimento ao acordo de cooperação técnica, firmado entre este Ministério essa dourada Controladoria. Nas localidades onde efetivamente ocorreu a fiscalização, foram utilizadas as instalações cedidas pelos municípios, bem como equipamentos disponibilizados pelo MDS quando solicitado.(...)*”.

7.1.5.3. Informação

Atuação da Unidade sobre as prestações de contas pendentes de análise.

A partir de extrações realizadas no SIAFI e no SICONV (transação CONTVREDUZ, base de dados SIAFI 2010), foram selecionados os instrumentos de transferência que se encontravam na situação A APROVAR, ou seja, aqueles instrumentos que possuíam saldo registrado na conta A APROVAR, ao final de 2010, sendo considerados como o estoque ao final de 2010.

Em seguida, utilizando a mesma fonte de dados, foram obtidos os instrumentos de transferência cuja prestação de contas foi entregue em 2011, ou seja, aqueles convênios que possuíam, ao final de 2010, saldo na conta A COMPROVAR, mas que, ao final do exercício de 2011, tiveram o mesmo saldo transferido para uma conta diferente de A COMPROVAR (A APROVAR, INADIMPLENCIA EFETIVA, APROVADO, etc.).

A quantidade de instrumentos que se enquadram nesse último critério é um número aproximado de prestações de contas que foram entregues à Unidade em 2011, tendo sido encontrados 225 convênios no SIAFI (IN STN nº 01/97) e 44 convênios no SICONV (Decreto nº 6.170/07), totalizando 269 instrumentos de transferência. Excluindo-se 5 convênios que se encontram cancelados, 4 convênios registrados em inadimplência efetiva por omissão no dever de prestar contas e 5 convênios relacionados a descentralização de recursos orçamentários para outros órgãos da Administração Pública Federal (INSS, por exemplo, no caso do Benefício de Prestação Continuada - BPC), obteve-se a quantidade de 255 prestações de contas entregues em 2011.

De posse desses dois conjuntos de convênios, estratificando-se os instrumentos pelo ano da data final de vigência, foi feito levantamento do estoque de prestações de contas que se encontravam pendentes de análise, ao final do exercício de 2011, cujo resultado encontra-se no seguinte quadro:

Quadro: Quantidade de Prestações de Contas (entregues até 2011)

Vigência	(1) Estoque ao Final de 2010	(2) Prestações de contas entregues em 2011	(3) Estoque efetivo em 2011 (1+2)	(%) em relação ao Total
Até 2008	5917	13	5930	90,29
2009/2010	394	105	499	7,60
2011	2	137	139	2,12
Total	6313	255	6568	-

Fonte: SIAFI/SICONV.

A partir do quadro anterior, foi possível verificar que cerca de 90% do estoque do “passivo” de prestações de contas (5.930 instrumentos) provem de instrumentos de transferência com vigência até o exercício de 2008, sendo o restante convênios que vencem entre 2009, 2010 e 2011 (638 instrumentos).

Após o levantamento do perfil do estoque de “passivo” de prestações de contas a serem analisados, foram feitas outras análises para aferir se a atuação da Unidade, no exercício de 2011, foi compatível com o perfil desse estoque, no sentido de reduzir o estoque mais numeroso de prestações de contas, ou seja, aquelas pertencentes a instrumentos com vencimento até 2008, de maneira que essas prestações de contas sejam analisadas forma oportuna.

1. Prestação de contas analisadas em 2011

A Unidade forneceu uma relação contendo 942 convênios, registrados no SIAFI e no SICONV, a partir da qual foi feita a estratificação a seguir:

Quadro: Quantidade de Prestações de Contas Analisadas

Vigência do Instrumento	Qtde. de Prestações Analisadas	(%) em relação ao total
Até 2008	551	58,49
2009/2010	337	35,77
2011	54	5,73
Total	942	-

Fonte: FNAS.

Com base nesse quadro, foi possível verificar que quase 60% das prestações de contas analisadas pela Unidade pertencem a convênios cuja vigência expirou em 2008. Essa estratégia de atuação indica que a Unidade, de fato, priorizou a análise das prestações de contas dos instrumentos que representam o grupo com maioria dentro do estoque, ou seja, a estratégia de atuação da Unidade, em 2011, encontra-se alinhada ao perfil do “passivo” de instrumentos.

Além disso, em torno de 36% das prestações de contas analisadas referem-se a instrumentos vencidos entre 2009 e 2010, situação que evidencia a preocupação da Unidade em analisar prontamente as prestações de contas de instrumentos recentes e que contribui para reduzir a formação de novos estoques de prestações de contas.

Frise-se que na relação de 942 convênios estão incluídas as prestações de contas APROVADAS (total ou parcial com ressalvas), ENCAMINHADAS PARA TCE e as NOTIFICADAS (com pendência de regularização da documentação da prestação de contas).

2. Atuação sobre as prestações de contas entregues em 2011

A partir do cruzamento das 255 prestações de contas entregues em 2011 com a relação fornecida pelo Gestor das prestações de contas analisadas em 2011 (942 instrumentos), obteve-se a relação de prestações de contas entregues e analisadas em 2011, a partir da qual foram feitas as estratificações a seguir reproduzidas:

Quadro: Quantidade de Prestações de Contas (entregues em 2011)

Vigência	Qtde. Total (1)	Não analisadas (Situação A APROVAR)	Analistas (2)	(%) (2/1)
Até 2008	13	9	4	30,77
2009/2010	105	47	58	55,24
2011	137	90	47	34,31
Total	255	146	109	42,75

Fonte: SIAFI/SICONV.

Com base nesse quadro, conclui-se que, das 13 prestações de contas entregues em 2011 relativas a convênios com vigência até 2008, apenas cerca de 30% delas foram analisadas pela Unidade (4 instrumentos). Pontualmente, a atuação da Unidade pode ser interpretada como insuficiente e/ou inadequada no que se refere ao grupo de instrumentos que representa a maioria no estoque de “passivo” de prestações de contas, no entanto, em um contexto geral, conforme relatado anteriormente, vale lembrar que 60% dos prestações de contas analisadas em 2011 referem-se a instrumentos com vigência até 2008.

Há que se considerar que, em que pese a existência de um elevado “passivo” de prestações de contas a serem analisadas, a Unidade ainda teve fôlego para analisar, prontamente, a documentação de prestação de contas de instrumentos vencidos mais recentemente. Conforme verificado no percentual de atuação da Unidade sobre os instrumentos vencidos entre 2009 e 2010, e até 2011, respectivamente de, 55,24% e 34,31%, a Unidade atuou no sentido de evitar a formação de novos estoques.

Com relação às prestações de contas entregues em 2011, mas que não foram analisadas dentro do exercício auditado (convênios com saldo “A Aprovar” ao final de 2011), considerando o risco de descumprimento ao art. 60 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, foram feitos questionamentos à Unidade, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201203630/010, de 11/05/2012. Por meio do Ofício nº GAB/SNAS/MDS nº 605, de 23 de maio de 2012, a Unidade forneceu uma planilha contendo a posição atual dos convênios, a seguir resumida:

Quadro: Situação da análise em 23.5.2012

Situação	Qtde.
Aguardando análise	13
Aprovado	73
Aprovado com ressalvas	29
Em análise	27
Notificado	2
Apresentou a documentação física, mas não inseriu informações de execução do objeto no SICONV	1
Ausência de preenchimento da ABA “Prestar de Contas”, mas o convenente inseriu documentos e relatórios de execução	1
Total Geral	146

Fonte: Ofício nº GAB/SNAS/MDS nº 605, de 23.6.2012.

Dos 146 instrumentos, 40 permaneceram sem análise conclusiva até a data da resposta da Unidade, em descumprimento ao artigo 60 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, dentre os quais 13 convênios estão em análise, enquanto 27 ainda aguardam o início dos trabalhos de análise, entretanto, 102 prestações de contas entregues em 2011 foram aprovadas totalmente ou parcialmente, assim como foram expedidas notificações para 2 convenentes, enquanto em outros 2 instrumentos o convenente não inseriu informações de execução do objeto dentro do SICONV. Logo, para 133 instrumentos (91% do total), considerou-se mitigado o risco relativo ao descumprimento do artigo 60 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008.

Em que pese a atuação da Unidade após os questionamentos da CGU, vale ressaltar que, ao se cotejar a situação apurada ao final de 2011 com a situação informada pelo Gestor, após suas providências, também foi constatado que a relação de prestação de contas fornecida pelo Gestor não contemplou 19 convênios que se encontravam com registro de saldo APROVADO, o que remete à conclusão de que há falhas nos controles relativos à posição dos convênios que tiveram suas contas analisadas.

Considerando que muitos dos controles da Unidade são operacionalizados por meio de planilha Excel, a Unidade deve alinhar seus controles com base no SIAFI, registrando, nesse sistema, tempestivamente, quaisquer mudanças de situação dos instrumentos, de forma que seus controles sejam mais fidedignos. A esse respeito, no Relatório de Gestão de 2011, em atendimento a recomendação da CGU de exercício anterior, a UJ informou que sistema informatizado destinado a implementar tais controles está em processo de levantamento de requisitos.

3. Conclusão

O quadro abaixo compara os estoques de “passivo” de prestações de contas, ao final dos exercícios de 2010 e 2011:

Quadro: Comparativo da Análise de Prestação de Contas por Vigência de Convênios

Fim de Vigência	(1) Final de 2010	(2) Final de 2011	Percentual de Redução (2/1)
Até 2008	5917	5436	8,13

2009 a 2010	394	123	68,78
2011	2	104	-
Total	6313	5663	10,30

Fonte: SIAFI/SICONV.

O comparativo desse quadro permite inferir que a estratégia de atuação da Unidade sobre o estoque de prestações de contas a serem analisadas (convênios com saldo na situação A APROVAR), no exercício de 2011, permitiu uma redução nesse estoque de cerca de 10%.

Verificou-se ainda uma atuação considerável da Unidade sobre o “estoque recente” de prestações de contas relativas a instrumentos vencidos entre 2009 e 2010. A estratégia adotada pela Unidade resultou em uma redução de aproximadamente 70% das prestações de contas pertencentes a esse grupo. Essa estratégia de atuação apresenta-se como adequada, uma vez que visa minimizar o risco da formação de novos estoques.

Tendo em vista que, em 2011, foram entregues 255 prestações de contas, o que representa um acréscimo ao estoque de cerca de 4%, considerando esse padrão de entregue para os exercícios posteriores, pode-se afirmar que a atuação da Unidade permitiu obter uma diminuição do estoque, uma vez que a redução em 10% superou o acréscimo ao estoque em 6 pontos percentuais, revelando uma tendência para diminuição desse “passivo” de prestações de contas pendentes de análise, no decorrer de exercícios posteriores.

Com relação aos convênios vencidos em 2008, cabe acrescentar que a estratégia da Unidade alinha-se no sentido de reduzir cada vez mais esse estoque, haja vista a publicação da Portaria 72, de 18.4.2012, que estabeleceu procedimento específico de exame das prestações de contas atinentes aos convênios e instrumentos congêneres, de maneira que a Unidade tem evidiado esforços para a realização de uma análise mais célere. Segundo o art. 1º dessa Portaria, os processos de prestações de contas dos convênios e instrumentos congêneres geridos pelo FNAS, firmados sob a égide da IN/STN/MF nº 01/1997, com vigência encerrada até 31.12.2008, e cujo valor pactuado seja igual ou inferior a R\$ 300.000,00, serão submetidas a regras mais simplificadas para comprovação das despesas correntes e de capital previstas no plano de trabalho dos instrumentos.

Frise-se que os quantitativos de prestações de contas aqui apresentados (estoque de 2010, estoque de 2011 e prestações de contas entregues em 2011) foram apurados com base meramente nos números extraídos dos Sistemas SIAFI (bases 2010 e 2011, com mês de referência “12”) e SICONV, tomando como base o registro do saldo nas contas contábeis. Divergências em relação aos controles apurados pela Unidade, bem como em relação aos números apresentados no Relatório de Gestão da Unidade, foram esclarecidas pela UJ no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 605, de 23.5.2012.

7.1.5.4. Constatação

Convênios e/ou contratos de repasse cuja vigência foi prorrogada ainda no exercício de 2011, com atualização intempestiva dos Sistemas SIAFI e SICONV, em 2012.

Em pesquisa realizada no SIAFI (base 2011), verificou-se que, dentre os convênios que em 31.12.2011 estavam registrados na situação “A COMPROVAR”, foram verificados 19 (dezenove) instrumentos com final da vigência e o prazo limite para prestar contas (fixado em 60 dias após a vigência, conforme o § 5º do art. 28 da IN/STN nº 01/1997) dentro do ano de 2011 (janeiro a dezembro), conforme quadro a seguir:

SIAFI	Fim da Vigência	Prazo para prestar contas	Convenente	Valor a comprovar (R\$ (em 31/12/2011)
580403	27/11/10	26/01/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM	300.000,00

637843	29/12/10	27/02/11	PREF MUN DE SAO VICENTE	1.655.000,00
605543	30/12/10	28/02/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE CRISTALIS PAULISTA	95.238,10
564886	09/03/11	08/05/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE CARATINGA	130.000,00
605427	18/05/11	17/07/11	PREF MUN DE GOIANIA	248.063,48
578544	20/05/11	19/07/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE GARRUCHOS	80.000,00
604083	30/06/11	29/08/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOCA	50.000,00
638697	02/07/11	31/08/11	PREF MUN DE RIO DE JANEIRO	1.325.000,00
639716	02/07/11	31/08/11	CAMPO MOURAO PREFEITURA	250.000,00
603815	05/07/11	03/09/11	CAMPO MOURAO PREFEITURA	217.500,00
643650	05/07/11	03/09/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE ESTRELA D OESTE	132.600,00
605541	05/07/11	03/09/11	CERRO LARGO PREFEITURA	85.000,00
578698	05/07/11	03/09/11	PREF MUN DE SANTOS	80.000,00
603847	05/07/11	03/09/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE FRANCISCO BELTRAO	20.000,00
603945	25/08/11	24/10/11	PREF MUN DE RIO DE JANEIRO	200.000,00
578585	30/09/11	29/11/11	PREF MUN DE BLUMENAU	200.000,00
578732	30/09/11	29/11/11	PREF MUN DE VALINHOS	100.000,00
638733	02/10/11	01/12/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE PATROCINIO PAULISTA	100.000,00
565332	25/10/11	24/12/11	PREFEITURA MUNICIPAL DE QUATIS	150.000,00

Fonte: SIAFI (base 2011).

Saliente-se que, no que se refere aos convênios SIAFI nºs 580403, 637843, 605543 e 564886, foi descumprido o limite máximo de 180 dias, contados a partir do prazo final para o envio da prestação de contas, para instauração de TCE por omissão no dever de prestar contas, conforme dispõe o § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007, o que corrobora com os apontamentos acerca da intempestividade na instauração de TCE, tratada em item específico deste Relatório.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201203630/007, de 27.4.2012, a Unidade foi indagada acerca dos 111 instrumentos registrados na situação “A COMPROVAR”, com prazo vencido para prestar contas, em mais de 60 dias. Com base nos esclarecimentos prestados no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 462, de 9.5.2012, especificamente sobre os 19 convênios vencidos em 2011, foi verificado que a Unidade atuou da seguinte forma:

SIAFI	Fim da Vigência	Prazo para prestar contas	Valor a comprovar (R\$) (em 31/12/2011)	Atuação da Unidade (Registro no SIAFI em 2012)
580403	27/11/10	26/01/11	300.000,00	Vigência prorrogada para 12/06/2012
637843	29/12/10	27/02/11	1.655.000,00	A APROVAR
605543	30/12/10	28/02/11	95.238,10	A APROVAR
564886	09/03/11	08/05/11	130.000,00	Município solicitou prazo para encaminhar a Prestação de Contas
605427	18/05/11	17/07/11	248.063,48	APROVADO
578544	20/05/11	19/07/11	80.000,00	Vigência prorrogada para 20/12/2012
604083	30/06/11	29/08/11	50.000,00	A APROVAR
638697	02/07/11	31/08/11	1.325.000,00	Vigência prorrogada para 02/07/2012
639716	02/07/11	31/08/11	250.000,00	Vigência prorrogada para 02/07/2012
603815	05/07/11	03/09/11	217.500,00	Vigência prorrogada para 05/07/2012

643650	05/07/11	03/09/11	132.600,00	Vigência prorrogada para 02/07/2012
605541	05/07/11	03/09/11	85.000,00	Vigência prorrogada para 05/07/2012
578698	05/07/11	03/09/11	80.000,00	Vigência prorrogada para 05/07/2012
603847	05/07/11	03/09/11	20.000,00	Vigência prorrogada para 05/07/2012
603945	25/08/11	24/10/11	200.000,00	INADIMPLENCIA EFETIVA
578585	30/09/11	29/11/11	200.000,00	A APROVAR
578732	30/09/11	29/11/11	100.000,00	A APROVAR
638733	02/10/11	01/12/11	100.000,00	A APROVAR
565332	25/10/11	24/12/11	150.000,00	A APROVAR

Fonte: Ofício GAB/SNAS/MDS nº 462, de 09/05/2012.

Quanto aos 9 convênios que se encontram na situação de “A APROVAR”, “APROVADOS” e “INADIMPLENCIA EFETIVA” (SIAFI nºs 637843, 605543, 605427, 604083, 603945, 578585, 578732, 638733, 565332), considera-se sanada a situação questionada pela CGU. Entretanto, no que se refere aos convênios cujas vigências foram prorrogadas para o exercício de 2012 (SIAFI nºs 580403, 578544, 638697, 639716, 603815, 643650, 605541, 578698, 603847), vale ressaltar que não constava informação a respeito dessas prorrogações no SIAFI 2011, até a data de 31.12.2011.

Já com relação ao Convênio SIAFI nº 564886, cujo prazo para prestar contas estava fixado inicialmente para 8.5.2011, embora o SIAFI 2012 indique que o instrumento encontra-se na situação “A APROVAR”, o que comprova que a prestação de contas foi entregue pelo convenente, cabe ressaltar que, até a data de 31.12.2011, praticamente 8 meses depois de vencido o prazo para prestar contas, tal instrumento ainda permanecia na situação “A COMPROVAR”.

Com relação ainda ao instrumento de número 564886, embora o convenente tenha solicitado prorrogação do prazo para encaminhar a prestação de contas, a situação verificada, por si só, já ensejaria a instauração de TCE motivada por omissão no dever de prestar contas, conforme dispõe o § 1º do art. 1º da IN/TCU nº 56/2007, e muito embora o prazo para instaurar TCE estivesse vencido desde 4.11.2011 (8.5.2011+180 dias), sequer o convênio foi inscrito como inadimplente. Vale mencionar que IN/TCU nº 56/2007 dispõe que as medidas administrativas devem ser esgotadas dentro dos 180 dias, medidas estas a exemplo das negociações relativas à prorrogação de prazo para prestar contas.

Dessa forma, verificou-se a falta de atualização tempestiva do SIAFI no que concerne à data de “fim de vigência” dos instrumentos, o que pode comprometer a efetividade dos controles relativos às etapas de cobrança de prestação de contas, análise de prestação de contas e a eventual instauração de TCE, quando for o caso.

Além disso, dentre os 111 convênios na situação “A COMPROVAR” com prazo vencido para encaminhar prestação de contas, há 18 instrumentos com vigência entre os exercícios de 1997 e 2004 (convênios “antigos”), para os quais a Unidade informou que iria verificar os autos para, posteriormente, promover a devida atualização no SIAFI das informações provavelmente defasadas, conforme apontado em Nota de Auditoria específica.

Causa:

Fragilidades nos controles internos administrativos que não possibilitaram a atualização tempestiva dos dados no SIAFI, no que se refere à data de vigência, após a prorrogação do instrumento.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 699/2012, de 22.6.2012, a Unidade acrescentou o que segue:

“Os controles efetuados pelo Fundo Nacional de Assistência Social são baseados em procedimentos criados para prover uma razoável garantia de que os objetivos da unidade sejam atingidos e que

eventos indesejáveis sejam evitados ou detectados e corrigidos.

Porém, no final do exercício, mais precisamente no mês de dezembro, tem-se um período de grande movimento, caracterizado dentre outros, por prazos exígios para realizar pagamentos e empenhos. Associado a isso, especificamente, ocorreu uma grande quantidade de cancelamentos de convênios, que determinou a priorização de procedimentos, visto que não seria possível realizar todas as transações nos sistemas envolvidos.

A Coordenação de Contabilidade desta UJ é a responsável por realizar os ajustes de cancelamento no SIAFI, bem como a atualização de vigência dos instrumentos de transferência, e, em caráter excepcional, parte do trabalho foi realizado no exercício seguinte, de modo que a prioridade foi conferida ao cancelamento dos restos a pagar. Para melhor dimensionar o volume de trabalho envolvido, no dia 30 de dezembro foi publicada a exclusão de aproximadamente 400 convênios, e todos foram cancelados ainda no exercício 2011.

Em razão da relevância das possíveis consequências em manter valor tão elevado em restos a pagar no balanço da UJ, não houve outra solução senão realizar os ajustes decorrentes de prorrogação de vigência no exercício seguinte. Destaca-se que se não fosse o controle existente, e realizado de forma sistemática, a efetivação de todos os cancelamentos, ainda em 2011, estaria seriamente comprometida.

Enfatiza-se que o monitoramento dessas publicações foi realizado desde a elaboração da minuta da portaria, a fim de evitar prejuízos operacionais. Desta maneira, todos os esforços foram envidados para reduzir ao máximo os riscos que pudessem impactar as metas programadas para o fim do exercício. Inobstante, um efeito negativo foi observado: intempestividade na atualização da vigência de convênios. Contudo, diante dos avanços obtidos pela unidade, no que concerne à qualidade nos processos de trabalho, pode-se afirmar que eventos dessa natureza serão cada vez mais raros.

Ressalta-se ainda que o efeito negativo observado não impactou a implementação da estratégia adotada pelo FNAS de reduzir seus passivos de prestação de contas, não envolveu a regular execução orçamentária e financeira, nem o andamento da formalização dos convênios. Deste modo, nota-se que os objetivos do UJ não foram afetados."

Análise do Controle Interno:

As impropriedades detectadas, relativas à falta de alinhamento entre o SIAFI e eventuais medidas administrativas providenciadas pela Unidade (prorrogação de prazo de vigência e de encaminhamento da prestação de contas), evidenciam fragilidades nos controles relacionados aos registros de informações nos Sistemas Corporativos (SIAFI e SICONV) responsáveis pela gestão das transferências voluntárias. Cabe acrescentar que esses controles devem refletir a situação nesses sistemas, e vice-versa.

Em decorrência também de atualizações promovidas intempestivamente, foram detectadas divergências entre os levantamentos feitos pela CGU, baseados no SIAFI 2011, situação em 31.12.2011, em relação aos quantitativos e valores financeiros consignados nos Quadros XXXVI – A.6.3 (UG 330013) e XXXVI – A.6.3.1 (550015) do Relatório de Gestão da UJ relativo ao exercício de 2011. De acordo com o informado em Nota de Auditoria específica, divergências apontadas pela CGU demonstram que a Unidade registrou informações no SIAFI e SICONV de maneira intempestiva quando se trata de prorrogação da vigência dos convênios.

A Unidade justificou que as atualizações intempestivas nos Sistemas Corporativos (SIAFI e SICONV) representaram uma situação atípica que ocorreu em virtude do grande volume de serviço acumulado ao final do exercício de 2011. Entretanto, no que diz respeito ao registro cadastral da prorrogação de vigência dos convênios, cabe ressaltar que é uma boa prática gerencial manter atualizados os Sistemas Corporativos (SIAFI e SICONV) com informações fidedignas e atualizadas, na medida em que elas ocorrem. Tal medida evitaria tanto o acúmulo de serviço, ao final de cada exercício, e possibilitaria retratação fidedigna dos dados dos convênios pelos sistemas corporativos.

Sendo assim, diante dos fatos apresentados, mantemos a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Aperfeiçoar os controles internos administrativos visando promover as atualizações nos Sistemas Corporativos Federais (SIAFI e SICONV) de maneira tempestiva, na medida em que elas ocorrem, no sentido de evitar acúmulo de serviço, ao final do exercício, e de conferir maior fidedignidade aos registros cadastrais nesses sistemas.

7.1.5.5. Constatação

Inconsistências nos dados cadastrados no SICONV relativos aos contratos de repasse firmados pela Caixa Econômica Federal – CAIXA, no exercício de 2011, no âmbito do Contrato Administrativo nº 01/2009.

Com o objetivo de avaliar a atuação da Unidade no que se refere à fiscalização e gestão do Contrato Administrativo nº 01/2009, firmado entre o MDS e a Caixa Econômica Federal - CAIXA, por meio da aferição da consistência dos dados registrados no Sistema de Gestão de Convênios e de Contratos de Repasses – SICONV, com base na materialidade, criticidade e relevância, foi selecionada uma amostra de 6 contratos de repasse, conforme relação a seguir:

Quadro: Amostra de contratos de repasse celebrados em 2011

SICONV	Contratado	Valor Global (R\$)
762356	PREFEITURA MUNICIPAL DE OBIDOS	204.600,00
762365	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO FLORIDO	204.600,00
762746	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DE PADUA	210.000,00
762758	PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL	239.200,00
762769	PREFEITURA MUNICIPAL DE CORREIA PINTO	202.020,20
762757	PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO	250.000,00

Fonte: SICONV.

Os contratos de repasse foram celebrados utilizando recursos orçamentários das Ações 2B30 - Estruturação da Rede de Proteção Social Básica (Programa 1384) e 2B31 – Estruturação da Rede de Proteção Social Especial (Programa 1385).

Ao todo foram firmados contratos de repasse entre a CAIXA e 55 (cinquenta e cinco) Municípios, com valores entre R\$ 100.000,00 e R\$ 230.000,00, tendo sido empenhado o montante de R\$ 11.645.538,94, que ao final do exercício de 2011 foi inscrito em Restos a Pagar Não Processado. A amostra selecionada totaliza R\$ 1.310.420,20 em recursos contratados, e possui uma representatividade de cerca de 10% em relação ao montante global firmado (R\$ 12.373.055,55) relativo aos 55 instrumentos firmados em 2011.

Os contratos de repasse mencionados tiveram como fundamento a Resolução CIT (Comissão Intergestores Tripartite) nº 07, de 7.10.2011, que dispunha sobre prazo e procedimentos para os Municípios e Distrito Federal que atendam aos critérios da Resolução CNAS nº 32, de 8.10.2010, para a apresentação de propostas de construção de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS. A partir da citada resolução, a SNAS realizou o processo de seleção no exercício de 2011.

Não foram celebrados outros instrumentos de transferência voluntária no exercício de 2011.

Concluída a análise da consistência dos dados inseridos no SICONV, no que se refere aos instrumentos de transferência mencionados, tomando como base a legislação e os normativos que regem a matéria, foi possível constatar:

a) Inconsistência na data final de vigência dos instrumentos.

Os objetos dos contratos de repasse celebrados em 2011 possuem similaridades técnicas e consistem de obras para a construção de CRAS ou de CREAS no Município contratado, tendo como base o projeto básico padrão disponibilizado pelo próprio MDS em seu sítio eletrônico institucional, com fulcro no art. 8º da Resolução CIT nº 07/2011.

Esses projetos, conforme relatado, envolvem pequeno volume de recursos individualizado por contratado (entre R\$ 100.000,00 e R\$ 230.000,00), a ser desembolsado em parcela única, demandando, em princípio, prazo de vigência relativamente curto, cerca de um ano, para a consecução dos objetivos de cada instrumento. Ocorre, no entanto, que foram detectados contratos de repasse, cadastrados no SICONV, com vigência significativamente extensa, com vencimento nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, conforme destacado na tabela a seguir:

Quadro: Contratos de Repasse celebrados por ano de fim de vigência

Ano do Fim de vigência	Qtde. de instrumentos
2012	11
2013	32
2014	8
2015	1
2016	3
Total	55

Fonte: SICONV.

De acordo com essa tabela, verifica-se que, no geral, os instrumentos celebrados em 2011 vigerão até 2012 ou 2013 (quantidade total de 43 instrumentos), no entanto, dentre os 55 instrumentos firmados em 2011, 12 possuem vigência em 2014 (Contratos de Repasse nºs 762367, 762753, 764113, 762365, 762362, 762744, 762763), em 2015 (Contratos de Repasse nº 762357) e em 2016 (Contratos de Repasse nºs 762761, 762743 e 762755).

Pontualmente, em relação à amostra analisada, também foram verificadas as seguintes situações:

- no Contrato de Repasse nº 762365, embora o SICONV registre a informação de que sua vigência final é “31.5.2014”, o Termo de Referência (item 12), datado de 29.11.2011, que se encontra anexado ao SICONV e que foi utilizado pelo MDS na aprovação do mérito social do projeto, estipulou que o prazo de execução da obra seria de 12 (doze) meses;

- quanto ao Contrato de Repasse nº 762757, no SICONV e no Termo de Contrato de Repasse, consta a data de “31.12.2013” como fim de vigência, no entanto, o Termo de Referência anexado ao SICONV informa que o fim de vigência será “30/12/2012”.

- no Contrato de Repasse nº 762356, a data de vigência constante do SICONV, “30.12.2012”, coincide com o prazo de execução informado no Termo de Referência, ou seja, de 12(doze) meses, ao contrário do que ocorre nos instrumentos anteriormente citados.

b) Falta de padrão no cadastro da data limite para prestação de contas.

Também foram verificadas diferenças no cadastramento do campo “Data Limite para Prestação de Contas” (Guia “DADOS” do SICONV), conforme relação a seguir:

SICONV	Situação do instrumento no SICONV	(a) Fim de	(b) Data limite p/	Diferença (em dias)

		vigência	prestaçao de contas	(b - a)
762356	Proposta/Plano de trabalho Aprovado	30/12/12	30/12/12	0
762365	Em execução	31/05/14	30/06/14	30
762746	Em execução	31/12/12	01/03/13	60
762758	Em execução	31/12/13	28/02/14	60
762769	Proposta/Plano de trabalho Aprovado	30/12/13	29/01/14	30

Fonte: SICONV.

Sobre essa questão, o art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, que foi alterado pela Portaria nº 342, de 5.11.2008, dispõe que o convenente ou contratado deverá prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos, observando-se o ato normativo próprio do concedente ou contratante que estabelece o prazo para prestação de contas. De acordo com o § 1º desse mesmo artigo da portaria, quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no caput, o concedente ou contratante poderá estipular o prazo máximo de mais 30 (trinta) dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, ou seja, após os 60 (sessenta) da vigência, o contratado que não prestou contas, em tese, já deveria ser inscrito como inadimplente.

Com efeito, verificou-se que o modelo de termo de contrato de repasse utilizado pela CAIXA está de acordo com o que dispõe a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008, conforme verificado nos instrumentos 762746 e 762758 (constantes do quadro anterior), em sua Cláusula Décima Segunda – Da Prestação de Contas.

Entretanto, além de não existir um padrão para o cadastro da data limite para prestação de contas no SICONV, há situações em que esta data está incompatível com o que dispõe a portaria e o próprio termo de contrato de repasse, de maneira que a Unidade deve atuar no sentido de padronizar esse registro no sistema.

c) Defasagem dos controles da CAIXA afetos à verificação dos limites mínimos de contrapartida.

O modelo de diligência utilizada pela CAIXA (conforme documentos digitalizados constantes da Guia “Pareceres” no SICONV, Exemplo: Contrato de Repasse nº 762356, Parecer datado de 2.12.2011) orienta ao contratado para que observe o valor da contrapartida que, segundo a CAIXA, deverá estar compreendido entre os valores mínimo e máximo, de 1% e 2%, de acordo com o percentual disposto na Lei nº 12.309/2010.

Entretanto, a LDO 2011 dispõe que o limite mínimo de contrapartida é de 2%, o que contradiz a diligência da CAIXA. A LDO 2011, por meio do § 2º do art. 39, abre exceções para esse limite da contrapartida: no caso de ações de assistência social (item “a”, inc. II), assim como em outros casos, os limites mínimos dispostos na Lei poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente.

Questionada pela Solicitação de Auditoria nº 201203630/06, de 24.4.2012, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 457, de 8.5.2012, a Unidade esclareceu que:

“(...) 7. Considerando o disposto no §2º do art. 39 da Lei n. 12.309/10, foi editada a Portaria n. 277 de 27 de outubro de 2011, que reduziu os limites de contrapartida a ser exigida dos entes federados, na forma que especifica. Cumpre informar que esta Portaria está anexada junto aos programas do SICONV.

8. Conforme previsto no § 3º do art. 25 da Lei Complementar 101/2000 – LRF excetuam-se as transferências voluntárias relativas às ações das áreas da educação, saúde e assistência social das sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Logo, uma vez que a não aplicação de sanções, neste caso, decorre de exceção legal, a verificação do não cumprimento de algum requisito legal não obsta a transferência de recursos.”

Na relação a seguir, obtida do SICONV, constam os contratos de repasse com previsão de contrapartida inferior ao limite de 2% disposto na LDO 2011:

SICONV	Valor Global (R\$)	Contrapartida (R\$)	Percentual de Contrapartida
--------	-----------------------	------------------------	--------------------------------

			(%)
762359	202.100,00	2.100,00	1,04
762364	202.100,00	2.100,00	1,04
762743	232.400,00	2.400,00	1,03
762747	232.324,00	2.324,00	1,00
762751	200.000,00	2.000,00	1,00
762358	202.020,20	2.020,20	1,00
762363	202.020,20	2.020,20	1,00
762369	202.020,20	2.020,20	1,00
762748	202.020,20	2.020,20	1,00
762755	202.020,20	2.020,20	1,00
762762	202.020,20	2.020,20	1,00
762765	202.020,20	2.020,20	1,00
762769	202.020,20	2.020,20	1,00
762771	202.020,20	2.020,20	1,00
764366	202.020,20	2.020,20	1,00
764102	202.000,00	2.000,00	0,99
Total:	3.291.126,00	33.126,00	-

Fonte: SICONV.

A Unidade informou que a Portaria/MDS nº 277, de 27.10.2011, que veio em substituição à Portaria/MDS nº 452/2010, fixou o limite mínimo para a contrapartida de 1% em relação ao total dos recursos. Contudo, verificou-se que as orientações expedidas e os controles da CAIXA relativos à contrapartida encontram-se desatualizados no que se refere à base legal, pois contém referência apenas à LDO 2011, havendo a necessidade de a Unidade manter gestões com a CAIXA no sentido de compatibilizar seus controles, tendo em vista a publicação da Portaria nº 277.

d) Falta de anexação ao SICONV de cópia do Termo de Contrato de Repasse.

Com relação aos Contratos de Repasse nºs 762356, 762365, 762746, 762769, foi verificada a falta de inserção, no SICONV, de cópias digitalizadas do Termo de Contrato de Repasse firmado entre a CAIXA e o respectivo contratado. Apesar de ser uma formalidade, confirma-se a ausência de uniformidade no tratamento dessa questão, uma vez que os termos relativos aos Contratos de Repasse nºs 762757 e 762758 constam do referido sistema.

Considerações finais sobre as inconsistências

De acordo com a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e 507/2011, os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de cooperação devem ser realizados no SICONV.

Segundo o § 3º do art. 19 da Lei nº 12.309/2010 (LDO 2011) “(...) os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados (...)”.

Os processos de formalização dos contratos de repasse firmados entre a CAIXA e os Municípios encontram-se sob a guarda do primeiro, inexistindo no MDS cópia, integral ou parcial, dos principais documentos concernentes à formalização e celebração desses instrumentos. Sendo assim, é por meio do SICONV que a Unidade pode instituir controles no sentido de acompanhar e manter gestões para aferir a qualidade do serviço prestado pela CAIXA, no âmbito do Contrato nº 01/2009, por intermédio da conferência dos dados relativos às fases de formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial, quando for o caso.

Além disso, as inconsistências relatadas nos itens “a” e “b” podem impactar negativamente nos

controles relativos à cobrança e análise da prestação de contas, principalmente, no que tange aos Contratos de Repasse nºs 762357, 762761, 762743 e 762755. Caso se concretize o risco do contratado se omitir de prestar contas ou encaminhar prestação de contas com atraso, a atuação da Unidade sobre os instrumentos com vigência até 2015 e/ou 2016 também corre o risco de ser intempestiva.

Causa:

A Unidade não instituiu mecanismos de controle ou monitoramento da execução do Contrato Administrativo nº 01/2009, a fim de verificar a atuação da CAIXA no tocante à inserção de dados cadastrais dos contratos de repasse no SICONV, relacionados aos diversos serviços executados pela contratada.

Manifestação da Unidade Examinada:

Questionado pela Solicitação de Auditoria nº 201203630/006, de 27.4.2012, a Unidade, por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 457, de 8.5.2012, informou o que segue:

Item “a”:

“(...)

2. *No que concerne ao item 1, da Solicitação de Auditoria, subitem 1.1, de acordo com o previsto no artigo 30, inciso V, da Portaria Interministerial n. 127/2008, trata-se de cláusula necessária nos Instrumentos regulados por essa norma, a que estabeleça vigência fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas.*

3. *Assim, embora possa tratar de objetos semelhantes, há de se observar no instrumento específico, em conjunto com os documentos que instruem o respectivo processo, o prazo previsto para a consecução do objeto e as metas estabelecidas para a verificação da adequação do prazo de vigência pactuado.“*

Item “b”:

“4. *Em relação ao item 1.2, especificamente quanto ao contrato inscrito no SIAFI sob o n. 762356, verifica-se que a situação registrada é “em execução” e a vigência de 30/12/2011 a 30/09/2014, com data-limite para prestação de contas 29/11/2014, conforme consulta extraída do SICONV em 04/05/2012.*

5. *Sobre as demais operações listadas na tabela do item 1.2, registra-se que na minuta padrão do contrato de repasse da Caixa Econômica Federal-CEF consta que a prestação de contas deve ser apresentada 30 (trinta) dias após o término da vigência do contrato e que, se não apresentada nesse prazo, será estabelecido prazo máximo de mais 30 (trinta) dias para apresentação da prestação de contas.*

6. *Dessa forma, o prazo para apresentação da prestação de contas fica limitado a 60 (sessenta) dias. Todavia, o prazo registrado no SICONV em algumas operações está refletindo o limite máximo para a prestação de contas. A fim de padronizar o registro desse prazo no sistema, o FNAS diligenciará a CEF, solicitando esclarecimento e/ou ajustes necessários, considerando o que está consignado nos respectivos contratos de repasse.*

“

Item “c”:

A questão da compatibilização dos controles da CAIXA, acerca dos limites da contrapartida, ainda não

foi respondida pela Unidade.

Item “d”:

“(…)

11. *Por fim, acerca do item 3, em referência aos Contratos de Repasse n. 762356, 762365 e 762746, o FNAS diligenciará a CEF no sentido de que providencie de imediato a anexação no SICONV do instrumento contratual devidamente formalizado. Contudo, conforme se verifica no comunicado anexo, extraído do SICONV, passou a ser requisito obrigatório o ato de anexar o Termo de Convênio ou de Contrato de Repasse no SICONV, sendo que o descumprimento inviabilizará o envio da TV ao SIAFI.*

(…)”

Análise do Controle Interno:

Item “a”:

A Unidade respondeu que, para verificação da adequação do prazo de vigência pactuado, deve-se observar o prazo previsto para a consecução do objeto e as metas estabelecidas no Plano de Trabalho dos instrumentos. Contudo, pela análise das informações registradas no SICONV (Plano de Trabalho), e com base justamente dos documentos anexados a esse Sistema (Termo de Referência e Termo de Contrato de Repasse) é se evidenciaram as divergências apontadas no controle de vigência dos instrumentos (Ex: 762365, 762757 e 762356), o que denota que poder ter havido um erro de registro no SICONV.

Item “b”:

Mantemos a constatação, uma vez que a Unidade concordou com as ocorrências apresentadas, e informou que notificará a CAIXA no sentido de regularizar os dados inseridos, com base nos documentos dos contratos de repasse.

Item “c”:

A questão da compatibilização dos controles da CAIXA, acerca dos limites da contrapartida, ainda não foi respondida pela Unidade.

Item “d”:

Considerando a obrigatoriedade da inserção no SICONV de cópias do termo de convênio e/ou do contrato de repasse de cada instrumento, tendo em vista também a necessidade de se uniformizar o tratamento dado pela CAIXA aos instrumentos de transferências voluntárias firmadas no âmbito do Contrato Administrativo nº 01/2009, também mantemos a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1:

Instituir mecanismos de controle ou monitoramento da execução do Contrato Administrativo nº 01/2009, firmado com a CAIXA, a fim de verificar a atuação dessa Contratante, tendo em vista a mesma ser responsável pela inserção e fidedignidade dos dados do SICONV, verificação do adimplemento do contratado das condições previstas na legislação relacionada, celebração do contrato de repasse, acompanhamento da execução, análise da prestação de contas e instauração de tomada de contas especial, se for o caso.

Recomendação 2:

No que se refere aos contratos de repasse firmados em 2011, com respaldo no Contrato Administrativo

nº 01/2009, manter gestões com a Caixa Econômica Federal no sentido de sanar as inconsistências relatadas nos 55 (cinquenta e cinco) contratos de repasse celebrados em 2011, no que tange ao cadastro da data de vigência, da data limite para prestar contas, da anexação no SICONV da versão digitalizada dos termos dos contratos de repasse, bem como em relação à necessidade de compatibilizar os controles da CAIXA relativos à orientação sobre os limites de contrapartida. Adicionalmente, a CAIXA deve ser notificada com relação aos contratos de repasse doravante firmados.

7.1.5.6. Informação

Controles de Cobrança das Prestações de Contas de Convênios.

Verificamos que a Unidade tem atuado preventivamente junto aos convenentes, notificando sobre a necessidade de observância ao prazo limite estabelecido para a apresentação da Prestação de Contas (PC), não obstante termos identificado falhas pontuais na execução desta atividade. A atuação junto aos convenentes se dá mediante a expedição de correspondência padronizada da UJ; pela inserção de registros de cobrança no SICONV, quando aplicável, e ainda por meio da análise de eventual solicitação de pedido de prorrogação encaminhado pelo convenente.

De acordo com pesquisas realizadas junto ao SIAFI e SICONV, em 31.12.2011 existiam 284 convênios celebrados no âmbito da UJ cuja apresentação da prestação de contas pelos convenentes estava prevista de ter ocorrido ao longo do exercício de 2011. A análise destes convênios indicou os seguintes resultados:

Quadro: Convênios com prazo de apresentação da Prestação de Contas para o exercício de 2011.

Descrição	SIAFI	SICONV	Total
Quantidade de PC cujo prazo de apresentação fixado para 2011.	234	50	284
Quantidade de PC entregues.	215	43	258
Quantidade de PC <u>não</u> entregues.	19	7	26
Percentual de PC entregues frente ao total de convênios.	92%	86%	91%

Legenda: PC – Prestação de Contas. Fonte: Pesquisas ao SIAFI e SICONV – posição em 31.12.2011.

Embora os testes aplicados não permitam avaliar pontualmente se as prestações de contas entregues dentro do exercício (91%) observaram as datas exatas fixadas, o fato de apenas 9% dos convenentes não terem prestado contas dentro do próprio exercício repercute positivamente na gestão do fluxo dos convênios, especialmente nas atividades de análise da documentação apresentada, impedindo a geração de estoques para os exercícios seguintes.

7.1.5.7. Informação

Avaliação dos controles e procedimentos de análise das prestações de contas.

No que se refere a avaliação dos controles e procedimentos da UJ concedente para analisar a prestação de contas dos ajustes celebrados foi selecionada amostra dentre 942 instrumentos cuja prestação de contas foi analisada em 2011. Os critérios para seleção da amostra foram: a) valor pactuado maior ou igual a R\$ 100.000,00 (valor mínimo para celebração de instrumentos de transferências voluntárias nos termos do Decreto 6.170/2007); e b) utilizando, por analogia, os conceitos da curva ABC de administração de estoques, separação dos convênios analisados em dois grupos: os com valores pactuados entre R\$ 100.000,00 até R\$ 499.999,99 e os de valores pactuados maiores ou iguais a R\$ 500.000,00. Os dois grupos representam cada um 43% do total dos valores analisados, portanto, somados alcançam a 86%. O grupo de valor pactuado maior ou igual a R\$ 500.000,00 representa 33 convênios. O outro, com valores pactuados entre R\$ 100.000,00 até R\$ 499.999,99, representa 439 convênios. Os convênios com valores até R\$ 99.999,99 são 470 convênios.

A seleção amostral foi aleatória e não estatística, de 10% dos convênios com valores pactuados superiores a R\$ 500.000,00 e 1% do restante. No total, 13 convênios.

Foram realizados os seguintes exames na amostra selecionada:

- se a prestação de contas encontra-se formalizada em obediência ao art. 28 da IN/STN/MF nº 01/1997 ou ao art. 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/08;
- a compatibilidade dos pareceres referentes às análises da prestação de contas em relação a documentação apresentada pelo convenente;
- se foi efetuado o registro no Cadastro de Convênios no SIAFI e/ou no SICONV;
- se foram adotadas as medidas pertinentes decorrentes dos pareceres de análises das prestações de contas.

Como resultado dos exames verificou-se que a Unidade mantém controles necessários para a demanda relacionada a atividade de análise de prestações de contas de convênios. Verificou-se que a Unidade estabeleceu procedimentos padronizados, tais como:

- Inclusão no processo de um formulário/checklist para verificação das peças exigidas pela legislação que rege o processo;
- Inclusão de formulário de avaliação da documentação denominado Ficha de Análise Financeira que auxilia o processo de conferência dos conteúdos;
- Emissão de nota técnica com a avaliação realizada;
- Despachos de aprovação (total ou com ressalva), reprovação denominado Termo de aprovação ou reprovação.

Dentre os processos analisados, de maneira geral, verificou-se que foram realizados os devidos encaminhamentos, tais como: diligências para complementação de informações ou peças, assim como para devolução de recurso não aplicado no objeto; aprovação parcial; aprovação com ressalvas e as reprovações com o encaminhamento para a Tomada de Contas Especial. Verificou-se também que foram realizados os devidos registros no SIAFI a respeito da decisão exarada no processo. Cabe ressaltar que foi emitida Solicitação de Auditoria objetivando esclarecimentos a respeito de situações pontuais detectadas nos processos. Diante dos esclarecimentos prestados, foi emitida nota de auditoria na qual foi relatada que a análise da prestação de contas do convênio TC/1259/MDS/2005, processo nº 71000.015839/2005-11, celebrado com a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA, não observou a correlação entre as despesas executadas e o objeto do convênio, recomendando à Unidade a adoção e medidas relacionadas ao caso em comento, assim como a inclusão no modelo do documento "Ficha de Análise Financeira, item 3 – Análise da Prestação de Contas", item para verificação da pertinência das despesas realizadas no âmbito do convênio, ou mesmo se há declaração de despesas vedadas. Por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 611, de 28.5.2012, a Unidade encaminhou a documentação comprobatória das medidas adotadas para a reanálise da prestação de contas, assim como declarou ter incluído na "Ficha de Análise Financeira" tópico para analisar a pertinência das despesas realizadas com recursos dos convênios.