

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Exercício: 2013

Processo: 71000.032396/2014-14

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201405749

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

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201405749, 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 - SNAS, agregando o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e consolidando o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06/05/2014 a 06/06/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU. Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 30/10/2013, entre SFC/DSEDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e

Assistência Social do Tribunal de Contas da União - SecexPrevi, foram efetuadas as seguintes análises:

- Resultados quantitativos e qualitativos das Ações 2A60, 2B30, 2B31 e 2060, com avaliações sobre o resultado das ações de controle, tais como: fiscalização por Sorteio de Municípios e Avaliação da Execução de Programa de Governo - AEPG;
- Concessão, renovação e cancelamento dos Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS;
- Controle Social, a partir das fiscalizações dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS;
- Vigilância Social;
- Erradicação do Trabalho Infantil;
- Gestão das transferências voluntárias por convênios;
- Itens 1, 3, 4a e 11, do Anexo IV, da DN TCU nº 132/2013.

Além dos itens anteriores, também foram objeto de avaliações e análises os seguintes tópicos: atendimento às deliberações do TCU e recomendações da CGU e aprimoramento do processo de revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com o objetivo de avaliar a conformidade e o conteúdo das peças do Processo de Contas da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, sua Unidade Agregada, conforme disposto nos termos da IN TCU nº 63/2010, da DN TCU nº 127/2013 e 132/2013, bem como da Portaria-TCU nº 175/2013, analisou-se o processo nº 71000.032396/2014-14.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

As Unidades, em sua totalidade, elaboraram as peças a elas atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013, contudo, no que diz respeito ao Relatório de Gestão, o conteúdo atende parcialmente ao disciplinamento da Portaria TCU nº 175/2013. As principais inconformidades estão identificadas no quadro a seguir:

Quadro 01 – Inconformidades detectadas no Relatório de Gestão 2013

Item do Relatório de Gestão – DN/TCU nº 127/2013	Inobservâncias à Portaria TCU nº 175/2013	Informações complementares ao Relatório de Gestão
9.1 Tratamento de deliberações exaradas em acórdão do TCU	Foram identificadas deliberações expedidas em 2013 e não constantes do Relatório de Gestão.	Inseridas no item específico do atendimento às determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União
27.2 Análise crítica da contratação de consultores na Modalidade Produto	Os benefícios da aquisição de conhecimentos pela contratação de consultores não constam do Relatório de Gestão.	Registradas no segundo parágrafo abaixo deste quadro.

Fonte: Relatório de Gestão 2013

No que tange ao tratamento de deliberações do Tribunal de Contas da União, em contato com a Coordenação-Geral de Gestão Interna – CGGI, área responsável pelo atendimento às demandas de órgãos de controle, o gestor comunicou que a interpretação da Portaria TCU nº 175/2013 em relação às situações que demandariam o

preenchimento dos quadros do Item 9.1 do Relatório de Gestão não foi similar entre a Unidade Auditada e o Órgão de Controle Interno. Assim, o gestor apresentou as medidas complementares com vistas ao cumprimento das demandas, cuja análise encontra-se registrada neste relatório no item específico do atendimento das recomendações/determinações do TCU.

A respeito das contratações de consultorias junto a Organismos Internacionais, em especial quanto a projetos de cooperação técnica, a SNAS informou que a demanda por produtos foi amparada no Projeto BRA/12/006 – Apoio à Gestão Descentralizada do SUAS, firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, e que por ser a Diretoria de Projetos Internacionais – DPI/SE a Unidade Administrativa competente pela gestão de projetos no âmbito do MDS, a análise crítica sobre a absorção de conhecimentos especializados seria registrada no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva. Por intermédio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 410, de 13 de junho de 2014, o gestor ressaltou os principais produtos concedidos aos departamentos e sintetizou que os mais importantes benefícios se referiram à aquisição de conhecimentos especializados para melhorar o apoio a estados e municípios, bem como à elaboração de orientações e diretrizes acerca de serviços, programas e benefícios socioassistenciais da gestão descentralizada da Política Nacional de Assistência Social.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

No contexto da avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos inseriu-se os temas relativos à Vigilância Social e ao Controle Social (CMAS) que, em conjunto com as demais avaliações, foram definidos em acordo firmado com o Tribunal de Contas da União – TCU. Com base nos critérios de relevância e materialidade, foram selecionadas para avaliação as Ações de Governo a seguir elencadas:

- a) Ação 2060 – Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificados em Situação de Trabalho Infantil;
- b) Ação 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica;
- c) Ação 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial;
- d) Ação 2A60 – Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF/CRAS).

A Ação 2060 está associada ao Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, e as demais Ações se vinculam ao Programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social.

A Vigilância Social e o Controle Social têm vinculação, respectivamente, com a Ação 8893 – Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social, no Território, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS e com a Ação 8249 – Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, ambas do Programa 2037. Em relação aos referidos temas, o objetivo não foi avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da execução física e financeira destas Ações, embora isso acabe ocorrendo de forma indireta, mas obter um panorama dos processos, resultados, dificuldades e contribuições desses elementos para a governança do SUAS.

Vigilância Social

A Vigilância Social se constitui em um dos objetivos da Assistência Social, conforme disposto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/93, e tem como função primordial a coleta e estruturação de informações que permitam o conhecimento e a identificação de situações de fragilidade social, de características da população e do território, necessárias para o planejamento e a atuação das áreas finalísticas da SNAS.

Dentre os produtos elaborados a partir dos processos operacionais da CGVIS destacam-se o Censo SUAS, o CadSUAS e o Registro Mensal de Atendimentos – RMA. Estes produtos se constituem em instrumentos de coleta e organização de informações inerentes aos serviços socioassistenciais, todos operacionalizados na Rede SUAS. Dentre estes instrumentos, ressalta-se, pela sua abrangência e pelo volume de informações trabalhado, a importância do Censo SUAS, o qual é elaborado anualmente e conta para a sua realização com as informações prestadas pelos gestores municipais, através de suas Secretarias Municipais de Assistência Social e pelos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Em relação ao Censo SUAS, destaca-se que este processo em si é uma boa prática da SNAS, que contribui para o aprimoramento do SUAS, em razão de sua abrangência e do volume de informações coletadas. Além disso, a organização do processo demonstra eficiência e eficácia da CGVIS para fins de realização dos levantamentos, com etapas bem definidas, procedimentos formalizados, e comunicação eficiente, por meio da realização de teleconferência. Em termos de melhorias, recomenda-se que a CGVIS busque aprimorar seus processos operacionais, por meio da organização de manuais operacionais, assim como, adote a sistemática de elaboração de seu planejamento anual.

Controle Social – Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS

No âmbito do SUAS o controle social se concretiza com a criação dos Conselhos de Assistência Social – CAS, os quais são formalmente criados na esfera municipal como Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS e nos Estados, como Conselhos Estaduais de Assistência Social, e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. Em razão da relevância da atuação desses colegiados e do atual volume de atribuições que vem sendo delineadas para o CMAS, a CGU tem fiscalizado a criação, a composição e o funcionamento dos Conselhos Municipais, bem como o apoio que deve ser dispensado para a estrutura e o desempenho de suas funções. Neste sentido, são realizadas fiscalizações sobre o CMAS no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, tendo ocorrido em 2013 a sua 38ª etapa.

Com o intuito de obter uma avaliação mais consistente a respeito dos problemas relacionados ao CMAS, foram consolidados três Sorteios de Municípios, 36º, 37º e 38º, cujo resultado foi disponibilizado para a SNAS e para o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, por meio do Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo - RAC nº 32/2013. Dentre os problemas encontrados nas fiscalizações, ressaltam-se a falta de apoio ao funcionamento dos Conselhos; a falta de atuação dos CMAS no acompanhamento da execução física e financeira dos recursos recebidos pelos municípios; e a falta de fiscalização dos CMAS às entidades privadas que prestam serviços socioassistenciais. A respeito dos problemas detectados, foram elaboradas recomendações à SNAS e ao CNAS, com vistas ao desenvolvimento de

soluções que contribuam para o atingimento do objetivo de fortalecimento do controle social, consoante prevê o PPA 2012/2015. Há previsão de que seja publicado pela CGU, no segundo semestre de 2014, Relatório de Avaliação da Execução do Programa de Governo – RAV, contendo os encaminhamentos e providências adotados pela SNAS e CNAS, para tratamento dos problemas relatados por meio do RAC nº 32/2013.

No que se refere ao apoio ao funcionamento dos Conselhos, verificou-se em consulta as informações do Censo SUAS de 2013, que 1.086 CMAS responderam o questionário da pesquisa afirmando que não é utilizado o percentual de 3% do recurso financeiro do Índice de Gestão Descentralizada – IGD do SUAS, previsto em Portaria da SNAS, para fins de apoio ao funcionamento do Conselho. Foi solicitado à SNAS que os referidos municípios fossem notificados a respeito do cumprimento da medida prevista em normativo, tendo sido providenciado ainda durante a auditoria.

No geral, a atuação dos CMAS apresenta fragilidades, conforme demonstram as fiscalizações da CGU. Cabe ao gestor da Política Nacional de Assistência Social, a SNAS, em atuação conjunta com o CNAS, identificar as causas dos problemas detectados e relatados pelas fiscalizações e desenvolver soluções de melhoria para o funcionamento daqueles colegiados.

Ação 2060: Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificados em Situação de Trabalho Infantil

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI está passando por um processo de redesenho, com novas definições estratégicas, as quais buscam, em sua essência, concentrar esforços nas áreas de maior incidência do trabalho infantil, diagnosticadas a partir do Censo realizado pelo IBGE.

Uma mudança significativa do Programa diz respeito à revogação da exigência da condicionalidade de frequência ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, cofinanciado com recurso federal da Ação 2060 – Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificados em Situação de Trabalho Infantil (situação até setembro/2013), uma exigência que se fazia para permanência no Programa daqueles usuários que recebem benefícios assistenciais do Programa Bolsa Família - PBF ou do PETI, identificados no CadÚnico com a situação de trabalho infantil.

A revogação da condicionalidade necessita de melhor acompanhamento pela SNAS quanto aos seus efeitos, pois não ficou evidenciado em que medida o contra turno escolar seria inadequado ou ineficaz como medida a ser cumprida nos casos de trabalho infantil detectado. Em decorrência das mudanças em andamento envolver a edição de número considerável de normas (Resoluções e Portarias), e também por envolver a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, torna-se necessária a revisão destes normativos com vistas à verificação de possíveis incompatibilidades e/ou inconsistências. Sobre o assunto, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.07.2014, a Unidade informou que “a revogação da condicionalidade de obrigatoriedade de frequência no serviço para recebimento dos benefícios de transferência de renda não significa redução na oferta de serviços socioeducativos. Com o reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, a oferta foi ampliada de 3.588 para 5.039 municípios, a metodologia de grupos por faixas etárias foi aperfeiçoada e o atendimento das crianças e

adolescentes em situação de trabalho passou a ser realizado como público prioritário juntamente com outros grupos em situação de vulnerabilidade para evitar segmentações, estigmas e proporcionar trocas de experiências”. Cabe observar que o aumento da oferta era previsível, diante da estratégia de maior abrangência das áreas focos do trabalho infantil, diagnosticada a partir da PNAD do IBGE. Contudo, maior disponibilidade e adesão por parte dos municípios/estados, não implica maior participação daqueles beneficiários do Bolsa Família (identificados como trabalho infantil), que deixaram de ter a obrigação de frequentar o SCFV, enquanto condicionalidade para receber o benefício. É neste sentido que a auditoria recomenda monitorar o comportamento dos beneficiários que recebem Bolsa Família ou Bolsa PETI, quanto ao risco do retorno ao trabalho infantil, por não mais estarem obrigados a frequentar o SCFV no contra turno escolar.

A Ação 2060 foi fiscalizada no âmbito do Sorteio de Municípios até o exercício de 2013, quando ocorreu a 38ª etapa do Sorteio. Os problemas mais recorrentes registrados nas fiscalizações são afetos à inadequação da infraestrutura dos locais de oferta do serviço de convivência, ausência de controle de frequência ao SCFV, alimentação incorreta do SISPETI – Sistema de Controle de Frequência ao SCFV, e falta de oferta do serviço nas férias escolares. Com as alterações ora em implementação, algumas constatações e recomendações decorrentes dos Sorteios serão revistas pela CGU, o que resultará na insubsistência de algumas recomendações, em decorrência, sobretudo, da inexigibilidade de frequência obrigatória ao SCFV e da desativação do SISPETI, o qual será substituído pelo SISC – Sistema de Informações do SCFV. No mesmo sentido, as constatações e recomendações ainda pendentes no Plano de Providências Permanente, também serão reavaliadas, diante das mudanças no Programa, assim como, as pendências registradas no Acompanhamento da Execução do Programa de Governo – AEPG, cujo Relatório de Avaliação da Execução do Programa de Governo nº 22/2012, foi encaminhado à Unidade em janeiro de 2013.

Ações 2B30 e 2B31 – Convênios - CV e Contratos de Repasse - CR

Os ajustes por convênios e contratos de repasse se constituem em modalidades de transferência que demandam da área técnica da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS procedimentos formalmente mais complexos do que as transferências fundo a fundo. A respeito da execução físico-financeira destas Ações, cabe ressaltar que as celebrações via Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV dependem em grande medida de providências dos convenentes, que são responsáveis por elaborar as propostas e registrá-las no Sistema.

Assim, os projetos e propostas inseridos no SICONV precisam ter analisada sua conformidade com os normativos, situação que pode demandar vários ajustes até que seja possível concretizar a instrução das propostas apresentadas. Este se constitui num dos entraves quanto à celebração e repasse dos convênios e CR dentro do mesmo exercício financeiro. Usualmente o FNAS tem conseguido realizar os empenhos dentro do exercício, porém os repasses se realizam somente em exercícios posteriores. Além disso, em 2013, somente em julho foram liberados os programas para fins de inserção de propostas no SICONV, o que impactou no resultado da execução destas Ações.

Apesar dos entraves e da sistemática mais burocrática dessas modalidades de transferência, a Unidade obteve resultados satisfatórios quanto ao atingimento dos objetivos propostos para a estruturação das Redes de Proteção Social Básica e Especial (respectivamente 2B30 e 2B31), as quais tem como prioridade atual a construção de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e de Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. Para este propósito, os repasses ocorrem por Contrato de Repasse, cujo agente financeiro é a Caixa Econômica Federal – CEF.

Ação 2A60 – Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF/CRAS

Os recursos provenientes da ação financiam a oferta do Serviço de Proteção Integral às Famílias (PAIF) e a manutenção e funcionamento dos CRAS, a implantação de equipes volantes e manutenção das lanchas de assistência social, além dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). A implementação da Ação é realizada de forma descentralizada, por meio de transferências de recursos do FNAS para o(s) fundo(s) municipal(is) e distrital de Assistência Social.

Os CRAS são unidades públicas básicas de referência do SUAS, sistema que operacionaliza a gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O CRAS implantado oferece, no seu território de abrangência, o PAIF, e é responsável pela Gestão Territorial da Proteção Social Básica e pela realização da Busca Ativa, aspecto que caracteriza o seu papel de relevância no âmbito da PNAS.

Em 2013, verificou-se o alcance da meta financeira, acompanhada da meta física, que se reporta apenas ao número de entes apoiados. A Unidade deu prosseguimento ao processo de expansão quantitativa de CRAS, o que resultou no cofinanciamento de 7.507 CRAS, distribuídos em 5.527 municípios. No total, de acordo com o Censo SUAS 2013, são 7.883 unidades no país, quantitativo que evidencia a intensidade da política de expansão empreendida pelo MDS, iniciada a partir de uma base de 454 unidades (em 2003), aspecto significativo para a universalização dos direitos sociais.

A divulgação, em 2013, dos resultados do Censo SUAS realizado em 2012 permitiu verificar aspectos relacionados ao processo de qualificação do funcionamento dos CRAS, coordenado pela Unidade, a partir de critérios pactuados nacionalmente em 2010, agrupados em 4 dimensões: Estrutura Física, Recursos Humanos, Horário de Funcionamento e Atividades Realizadas. O padrão pactuado (Metas do Desenvolvimento do CRAS), escalonado de maneira incremental/anual, é medido após cada rodada de coleta de dados pelo Censo SUAS, sendo as metas finais fixadas para o período 2012/2013, cuja apuração ainda não foi finalizada (Censo SUAS 2013).

De acordo com os dados do Censo SUAS de 2012, apenas 6% dos 7.725 CRAS que responderam o referido censo cumpriram integralmente as metas estabelecidas nas 4 dimensões para o período 2011/2012. Analisando-se individualmente as dimensões Estrutura Física, Recursos Humanos e Atividades Realizadas, constata-se o percentual significativo de não alcance das metas (52,75%, 63,62%, 77,15%, respectivamente). Por outro lado, de forma positiva, verifica-se que apenas 2,5% dos CRAS ainda não alcançaram as metas estabelecidas para a dimensão Horário de Funcionamento.

Vale salientar a relevância da dimensão Recursos Humanos no contexto do CRAS, considerando que a oferta das atividades pauta-se pela adequada composição da equipe

de trabalho, formada por assistentes sociais e psicólogos. Neste sentido, conforme dados apurados no Censo SUAS de 2012, o não atendimento das metas desta dimensão e a existência de parcela significativa de vínculos precários dos profissionais que compõem as equipes de referência (próximo a 60%, considerando no cômputo os servidores temporários), podem comprometer o atingimento dos objetivos da Ação, no que tange à oferta do PAIF.

Sobre este aspecto, cabe destacar que em 2013 foi reajustado o valor unitário do cofinanciamento (de R\$ 1,80 para R\$ 2,40 por família referenciada), concedido, segundo a Unidade, com o objetivo, entre outros, de impactar positivamente na composição e na qualificação das equipes, em função de que a Lei nº 12.435/2011 autoriza o gasto de parte dos recursos para o pagamento de despesas com pessoal. A verificação do impacto do aumento no repasse do valor para a consecução deste objetivo específico demandará monitoramento por parte do MDS.

No que se refere ao acompanhamento realizado por esta Controladoria, as fiscalizações ocorrem no âmbito da Avaliação da Execução do Programa de Governo – AEPG, abrangendo a atuação dos atores nas três esferas, considerando estratégias distintas de acordo com o porte dos municípios e utilizando, como parâmetro nas fiscalizações das unidades de CRAS, os mesmos critérios definidos nas Metas de Desenvolvimento do CRAS. Embora os resultados das fiscalizações ainda não estejam consolidados, os dados parciais indicam impropriedades relacionadas à execução dos recursos federais por parte dos municípios e o não alcance das metas instituídas por uma parcela significativa dos CRAS fiscalizados, situação também observada na apuração realizada no Censo SUAS 2012. Quanto à atuação dos estados, os resultados ainda estão sendo analisados.

Ainda dentro do contexto das Metas de Desenvolvimento do CRAS, a Comissão Intergestores Tripartite editou a Resolução CIT nº 21/2013, publicada somente em fevereiro de 2014. Assim, a partir da apuração final das metas (Censo SUAS 2013), atividade ainda em curso de realização, a SNAS poderá adotar medidas administrativas junto aos municípios com CRAS em situação precarizada de funcionamento.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Os indicadores utilizados para acompanhar o desempenho da gestão foram apresentados pela SNAS no item 2.3 do Relatório de Gestão, estando agrupados por nível de proteção (Básica e Especial) e ação (Benefícios, Serviços, atividade-meio) a que se referem.

Assim, com o objetivo de verificar se os indicadores apresentados pela SNAS atendem aos requisitos de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, foram analisados dois indicadores, selecionados em função da relevância do macroprocesso a que estão vinculados (Certificar as entidades beneficentes de assistência social – CEBAS), considerando o potencial impacto do produto gerado (concessão/renovação do certificado) no que tange à isenção de tributos (Lei nº 12.101/2009). Cabe também destacar que a concessão de CEBAS é um dos temas específicos requeridos pelo TCU para integrar o Relatório de Gestão da Unidade, conforme disposto na Parte B da DN TCU nº 127/2013.

Quadro 02 – Indicadores avaliados na SNAS

Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
CEBAS - Nível de Atendimento à Demanda (Concessão e Renovação/Recursos Administrativos)	Informa em que medida o montante de processos decididos em um período é suficiente para atender a demanda daquele mesmo período. A informação é segregada em dois grupos: Concessão/Renovação e Recursos Administrativos	Fórmula: $a/b*100$ Onde: a: nº processos concluídos b: nº processos novos
CEBAS - Concessão e Renovação - Taxa de Congestionamento	Mede a efetividade da Unidade no período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos decididos e o estoque pendente ao final do período anterior.	Fórmula ¹ = $1 - (a)/(b+c)$ Onde: a: nº processos concluídos no ano b: nº processos novos no ano c: nº processos pendentes do ano anterior

¹ Para evitar erros de interpretação pelo público em geral, sugere-se o aprimoramento da fórmula de cálculo, da seguinte forma: $1 - [(a)/(b+c)]$.

Os indicadores estão associados ao produto principal do DRSP/SNAS (decisões sobre os pedidos de CEBAS), auxiliando o monitoramento da capacidade operacional do DRSP frente à demanda, ponto sensível da gestão, onde se observa a formação histórica de estoques de processos pendentes de análise, com destaque para o Indicador Concessão e Renovação - Taxa de Congestionamento, em função de sua maior abrangência e clareza no resultado apresentado. Neste sentido, permitem a mensuração de situações indesejáveis, a exemplo de represamento e intempestividade na análise de processos, favorecendo a adoção de medidas corretivas, centradas em três enfoques, conforme destacado pela Unidade: subsídios à proposição de alterações legislativas (exemplos: Lei nº 12.868/2013, Decreto nº 8.242/2014, Portarias SNAS nº. 155 e 158/2013), reforço da força de trabalho (ampliação da equipe de servidores) e esforços para a implantação do Sistema de Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social (SCNEAS).

O indicador Nível de Atendimento à Demanda tem alcance limitado frente ao que se propõe a evidenciar, visto que mesmo que o resultado seja próximo ou superior a 100%, não necessariamente espelha uma situação de eficiência operacional frente ao atendimento da demanda. Nesta situação hipotética, denotaria, apenas, um decréscimo de processos em estoque, mas sem precisar em que medida esta situação ocorre, o que somente é evidenciado com clareza com o indicador Concessão e Renovação: Taxa de congestionamento, que favorece a uma interpretação mais abrangente da real efetividade da área, a partir de uma relação objetiva da capacidade de trabalho da Unidade e a demanda (corrente e em estoque).

Dentre os atributos analisados nos indicadores, cabe destacar a fragilidade do instrumento utilizado para a coleta dos dados (planilhas de controle das atividades operacionais do DRSP, sujeitas a uma maior incidência de erros de manipulação). Ressalta-se que a partir da implantação do SCNEAS, sistema ainda em desenvolvimento, determinadas funcionalidades indicadas pela Unidade podem favorecer a superação desta situação.

Quadro 03 – Avaliação dos atributos dos indicadores da SNAS

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
CEBAS - Nível de Atendimento à Demanda (Concessão e Renovação/Recursos Administrativos)	Completeness (a)	Atende parcialmente
	Comparability (b)	Atende.
	Reliability (c)	Atende parcialmente.
	Accessibility (d)	Atende parcialmente.
	Economicity (e)	Atende.
CEBAS - Taxa de Congestionamento (Concessão e Renovação)	Completeness	Atende
	Comparability	Atende.
	Reliability	Atende parcialmente.
	Accessibility	Atende.
	Economicity	Atende
(a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; (b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; (c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à unidade; (d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; (e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.		

Salienta-se que a SNAS se utiliza de um total de três indicadores associados ao CEBAS, conforme demonstrado no Relatório de Gestão. Contudo, a análise do conjunto deste ferramental evidencia que aspectos relevantes no fluxo de processamento dos pedidos de CEBAS e da atividade de supervisão sobre as entidades certificadas não são monitorados pelos indicadores atuais. Como exemplo, cabe citar a necessidade de aferição do grau de tempestividade nas análises e decisões proferidas pela Unidade sobre os pedidos de CEBAS com requerimento formalizado em data posterior à Lei nº 12.101/2009, considerando os riscos associados à intempestividade já observada nesta atividade, aspecto abordado em ponto específico deste relatório. Por seu turno, a Unidade carece de mecanismo delineado para consolidar informações, originárias de fontes internas e externas, relacionadas às atividades de supervisão ordinária e extraordinária sobre entidades certificadas pelo MDS.

No que concerne ao FNAS, foram analisados dois indicadores dentre os cinco apresentados pela Unidade no Relatório de Gestão, considerando que os demais já foram avaliados em auditorias anteriores.

Quadro 04 – Indicadores avaliados no FNAS

Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
Índice de instrução de Convênios (IIC) ¹	Calculado pela relação entre os convênios instruídos no período e o universo das propostas apresentadas e aprovadas, quanto ao mérito social, no mesmo período.	$IIC = \frac{Pr\ I}{Pr\ Ap\ M} * 100$ Onde: Pr I = Propostas instruídas no período; Pr Ap M = Propostas apresentadas e aprovadas quanto ao mérito social, no período.
Índice de Prestações	Calculado pela relação entre municípios que prestaram contas no período com o total de	$IPCP = \frac{Pc\ P}{Pc\ D} * 100$

Contas apresentadas no período (IPCP) ²	prestação de contas devidas, no mesmo período.	Onde: Pc P = Prestações de Contas apresentadas no período; Pc D = Total de Prestações de Contas devidas, no período.
--	--	--

¹ - Refere-se às transferências voluntárias efetivadas por meio de convênios (não alcança contratos de repasse) e a fonte de informações é o SICONV.

² - Refere-se às transferências realizadas na modalidade Fundo a Fundo e a fonte de informações é o SUASWEB e SISFAF - Sistema de Transferência Fundo a Fundo.

No que tange à utilização dos indicadores, a Unidade esclareceu que os mesmos têm sido utilizados para monitorar os processos/atividades a eles inerentes. Neste sentido, destacou ações empreendidas pelo FNAS a partir da apuração do Índice de Prestação de Contas apresentadas no Período, que resultaram na decisão de prorrogação do prazo para apresentação das contas no SUASWEB. Contudo, no que concerne ao Índice de Instrução de Convênios, não houve evidenciação da utilização do indicador para ações gerenciais no exercício.

O indicador Índice de Instrução de Convênios se propõe a medir um produto específico no âmbito dos macroprocessos associados ao FNAS (Formalização e Acompanhamento de Convênios). Busca refletir o esforço do FNAS em atender a demanda de instrução de convênios, atividade de sua responsabilidade, frente ao universo das propostas apresentadas e já aprovadas quanto ao mérito social, em um dado período. Contudo, eventos externos sobre os quais o FNAS não tem controle, a exemplo da concentração de propostas em um período curto de análise podem levar a um resultado que não expressa adequadamente o esforço da Unidade, situação identificada em 2013.

O Índice de Prestações de Contas apresentadas no Período (IPCP) permite aferir o grau de observância dos municípios quanto à necessidade de prestarem contas dos recursos recebidos na modalidade Fundo a Fundo, em um determinado período, refletindo este aspecto pontual e inicial do processo de prestação de contas. Ressalta-se, contudo, que a Unidade não tem governabilidade sobre a etapa do processo que está sendo objeto de monitoramento, desenvolvendo ações mais relacionadas à normatização, orientação e articulação do suporte tecnológico junto com a Diretoria de Tecnologia da Informação/MDS, o que denota que o índice, embora útil para a programação destas atividades específicas, tem alcance limitado, na medida em que não oferece informação adicional sobre a demanda de contas a avaliar, cuja expectativa já é conhecida pela Unidade, considerando os repasses realizados ao longo do exercício.

Quadro 05 – Avaliação dos atributos dos indicadores do FNAS

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
Índice de instrução de Convênios (IIC)	Compleitude	Atende parcialmente.
	Comparabilidade	Atende parcialmente.
	Confiabilidade	Atende.
	Acessibilidade	Atende.
	Economicidade	Atende.
Índice de Prestações de Contas apresentadas no período (IPCP)	Compleitude	Atende.
	Comparabilidade	Atende.
	Confiabilidade	Atende parcialmente.
	Acessibilidade	Atende.
	Economicidade	Atende

Sob uma ótica mais abrangente, a análise dos indicadores associados à área de transferências voluntárias, desvinculada dos limites impostos pelas competências organizacionais departamentalizadas do FNAS e SNAS, aponta para a necessidade de elaboração de indicadores complementares, de forma a medir outros aspectos críticos no fluxo de atividades relacionadas a esta área de gestão. A título de exemplo, ressaltar-se de indicador apto a mensurar o nível de propostas analisadas (mérito social) frente ao universo de propostas apresentadas (atividade realizada por áreas específicas da SNAS, anteriores à instrução dos processos), aspecto não capturado no Índice de Instrução de Convênio, que se limita a refletir o esforço exclusivo do FNAS. Em outra frente, após a formalização dos convênios, constata-se a inexistência de indicador relacionado à fiscalização dos instrumentos firmados, etapa atualmente não alcançada por nenhum dos cinco indicadores citados pela Unidade em seu Relatório de Gestão.

Por outro lado, no que tange ao processo de prestação de contas, verifica-se que outros pontos críticos foram alcançados com a instituição de indicadores específicos (Índice de Evolução do Estoque de Prestação de Contas e Índice de Prestação de Contas com Análise Concluída). Contudo, tais indicadores apresentam um nível de agregação diferenciado do Indicador de Prestação de Contas apresentadas no Período, incluindo também as transferências voluntárias, o que inviabiliza a realização de uma análise transversal de todo o processo, a partir dos resultados disponibilizados pelos indicadores.

2.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

Com o objetivo de analisar a força de trabalho existente frente às atribuições institucionais da SNAS e do FNAS, o objeto da auditoria se concentrou na avaliação de quadros constantes no item 5.1 do Relatório de Gestão – Estrutura de Pessoal –, bem como sobre informações complementares ao mencionado Relatório, em especial quanto aos departamentos mais atingidos pela carência de pessoal, ao(s) risco(s) que possa(m) afetar a formação de um quadro mais estável de pessoal, aos critérios utilizados para a lotação dos novos servidores, à política de qualificação de pessoal, e a existência de estudo que fundamente o quantitativo e o perfil desejado da equipe.

No que tange aos quadros constantes do Relatório de Gestão, foi avaliado que no comparativo entre os ingressos e os egressos na força de trabalho do exercício de 2013 (Quadro A.5.1.1.1) houve saldo positivo, em virtude da nomeação de aprovados nos concursos de Analistas Técnicos de Políticas Sociais – ATPS e de servidores de contratos temporários (CDT). A faixa etária da maioria dos servidores (Quadro A.5.1.2.2) encontra-se em idade de plena atividade (até 40 anos), embora, por outro lado, essa faixa etária não signifique que esses servidores permaneçam por médio/longo prazo na Instituição, por ameaças externas a governabilidade da SNAS/FNAS (diversas realizações de concursos no mercado local com menor carga horária ou maior remuneração). A maior parte das funções gerenciais (Quadro A.5.1.2.1) é preenchida por pessoas que não fazem parte do vínculo permanente. O grau acadêmico dos servidores atualmente é refletido na escolaridade de nível superior (Quadro A.5.1.2.3), não obstante boa parte deste quadro ser composto por temporários ou por cargos de DAS, fato que não garante a permanência desta situação por médio/longo prazo, em razão da precariedade desses vínculos.

Quanto às informações adicionais ao Relatório de Gestão, foi verificado que mesmo que a Instituição não tenha individualizado o departamento mais afetado pela carência de pessoal, ela atingiu praticamente todas as áreas da SNAS/DEFNAS, sendo as metas

planejadas para o exercício de 2013 cumpridas na medida do possível. A rotatividade na equipe se materializou como o risco que afeta a formação de um quadro mais permanente na força de trabalho, tendo o Órgão registrado que desde a nomeação dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais – ATPS, essa rotatividade está reduzindo em relação aos cargos com conhecimento técnico/finalístico. Os novos servidores (ATPS e CDT) são lotados de acordo com a formação acadêmica e a experiência profissional, iniciativa compatível com a política de gestão de pessoas por competência. A Política de capacitação é realizada em parceria com a Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH/SE/MDS e as metas (programas do PPA) e os gargalos da Unidade são priorizados entre as diversas necessidades de aprendizagem, havendo, também, a existência de estratégia específica para a qualificação dos novos servidores ingressados na Unidade.

Por fim, em consulta ao levantamento realizado para definir a necessidade de pessoal, embora o trabalho apresentado tenha sido limitado aos novos ATPS que iriam ingressar no Órgão em 2013, os esforços apresentados atendem ao Decreto nº 6.944/2009 – que estabelece medidas para o fortalecimento da capacidade institucional – por vincular o quantitativo mínimo de ATPS e as macroatividades das Unidades Administrativas às demandas prioritárias dos departamentos e à formação acadêmica desejada desses servidores.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

No concernente à Gestão das Transferências, o escopo da auditoria ficou delimitado quanto às transferências concedidas por Convênios – CV e Contrato de Repasse – CR. Os processos operacionais referentes a estas modalidades de ajustes se concentram basicamente sob a execução do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.

A respeito da sistemática de análise da Prestação de Contas - PC dos convênios, o FNAS tem adotado a estratégia de tratamento das PC mais antigas, em razão de que o decurso temporal torna mais difícil a recuperação de informações para fins de análise e aprovação das prestações de contas, e a Unidade ainda tem um estoque de prestação de contas anterior a 2005, quando foi implementado o SUAS. Em relação às PC entregues no exercício de 2013, são exceções os casos de intempestividade por parte dos convenientes; por sua vez as análises das PC têm ocorrido com prazo acima do previsto na Portaria nº 507/2011, ou seja, 90 dias após o recebimento da prestação de contas. A análise e a aprovação das prestações de contas dos CR são de competência da Caixa Econômica Federal- CEF.

No que se refere aos achados da auditoria cabe ressaltar os aspectos em que há necessidade de aprimoramentos/melhorias quanto à gestão das transferências, os quais foram objeto de registro em parte específica deste Relatório, e dizem respeito à atuação da SNAS e FNAS visando:

- a) Aperfeiçoar o processo de utilização do SICONV, no sentido de promover de forma completa a inserção de documentos e informações no Sistema, seja de competência do Concedente ou do Conveniente;
- b) Adotar de forma sistemática o encaminhamento dos resultados das fiscalizações realizadas sobre a execução dos CV e CR aos Conselhos Municipais de Assistência Social - CMAS, assim como, inserir estes resultados no SICONV;
- c) Aprimorar o nível de qualidade das informações relativas às situações dos CV e CR no SICONV, atuando de forma mais efetiva sobre os comandos executados

pelo próprio FNAS, quanto sobre as responsabilidades da Caixa Econômica Federal, no que tange aos CR, no âmbito da execução do Contrato Administrativo nº 01/2009, celebrado com aquela instituição;

- d) Concluir a elaboração dos manuais de CV e CR, objeto de recomendação de auditoria anterior, pendente de conclusão, conforme análise contida neste Relatório sobre o Plano de Providências Permanente.

Como boa prática administrativa destaca-se a elaboração mensal pelo FNAS do Relatório Mensal das Atividades do Fundo, contemplando todos os seus processos operacionais, o registro da evolução das análises de prestações de contas, e outros demonstrativos contendo dados históricos e consolidados úteis à gestão da Unidade.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

No que tange ao cumprimento das deliberações do TCU, foram consultados os acórdãos que atendessem às seguintes condições cumulativas:

- a) Expedidos em 2013 ou expedidos após o último exercício cujas contas de gestão foram avaliadas pelo órgão de controle interno; e
- b) Expedidos com expressa determinação para a atuação da CGU.

Neste sentido, foram analisados 6 (seis) acórdãos. Embora a Unidade tenha atendido somente uma das seis deliberações, apurou-se que vem sendo realizados esforços para o atendimento das deliberações ainda no exercício de 2014.

Ressalte-se, ainda, que foram localizados 5 (cinco) acórdãos do TCU expedidos em 2013 que, de maneira geral, demandavam providências por parte da SNAS ou do FNAS, e, no entanto, não foram inseridos no item 9.1 – *Tratamento de Deliberações Exaradas em Acórdãos do TCU* – do Relatório de Gestão. Após iniciativas junto à Unidade Auditada, o gestor apresentou as providências necessárias para a implementação das deliberações, tendo sido verificado o atendimento de duas das cinco deliberações, cabendo destacar que uma das causas que prejudicou o atendimento foi a expedição das deliberações concentradas no final do exercício de 2013.

Os controles internos mantidos para o cumprimento das determinações do TCU são monitorados pela Coordenação-Geral de Gestão Interna - CGGI, unidade vinculada ao gabinete da SNAS, e se baseiam na articulação dessa estrutura junto aos demais atores participantes da política descentralizada de assistência social. Embora a descentralização da política dificulte a ação sincronizada entre os atores e a atuação da CGGI, esta vem dedicando esforços para que as determinações do TCU sejam atendidas pelas áreas técnica e financeira da SNAS, de modo que o aperfeiçoamento dos procedimentos de gestão e da política socioassistencial seja reflexo do impacto positivo da intervenção do órgão de controle na condução da gestão pública.

Além do processo de articulação, a CGGI também se ampara na utilização do Sistema SISDILIGÊNCIA para gerenciar o fluxo de resposta às demandas externas, desde a etapa do cadastro da diligência até a resposta do gestor. Não obstante o Sistema facilitar o controle do fluxo do monitoramento das diligências, a ferramenta carece de medidas de aprimoramento, como a necessidade de avanço na produção de informações gerenciais para a tomada de decisão.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de verificar a adequada e oportuna implementação de recomendações expedidas por esta Controladoria em ações de controle realizadas junto à SNAS e ao FNAS, procedeu-se o levantamento da situação do Plano de Providências Permanente no que se refere aos Relatórios de Auditoria Anual de contas dos exercícios de 2008 a 2011.

A partir dos resultados desse trabalho, em julho de 2013, foi emitida a Nota Técnica nº 1585/DSEDES/DS/SFC/CGU-PR, contendo o posicionamento da CGU e a solicitação de manifestação complementar da Unidade auditada sobre as recomendações consideradas não atendidas. Em resposta, a SNAS, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 110, de 17/01/2014, disponibilizou planilha eletrônica com a manifestação sobre cada item, o que posteriormente subsidiou as informações apresentadas no tópico 9.2 – Tratamento de Recomendações do OCI, do Relatório de Gestão de 2013.

Após o exame do novo posicionamento da Unidade sobre medidas adotadas, a seguinte visão pode ser evidenciada sobre o estágio atual do Plano de Providências Permanente.

Quadro 06 - Posição do Plano de Providências Permanente.

Exercícios	Atendida ou Superada	Pendente	Total Geral
2008	2	-	2
2009	1	2	3
2010	3	5	8
2011	5	7	12
Total Geral	11 (44%)	14 (56%)	25

Fonte: CGU. A partir da posição do PPP das recomendações decorrentes das Auditorias Anuais de Contas

Verifica-se que 56% (14 itens) das recomendações não foram atendidas ou superadas, com contribuição maior para este índice advindas das recomendações das auditorias dos exercícios de 2010 e 2011. Os prazos de atendimento das recomendações ainda pendentes estavam pactuados até 31/12/2013, o que demandará ação de acompanhamento a fim de ser verificada a viabilidade da implementação em prazo exequível e adequado, considerando os riscos pelos quais foram propostas mudanças.

Pela relevância para os processos internos da Unidade e políticas públicas por ela coordenadas, pode ser destacado como positivo os benefícios decorrentes de duas recomendações implementadas:

- a) A propositura, acatada e implementada, de avaliação de pontos críticos associados à sugestão de elaboração de manuais e rotinas ostensivas referentes aos processos, conceitos e modelos de pareceres de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS, que reduziu os riscos envolvidos nesse processo a cargo da Unidade em um período em que diversos fatores como regras de transição, reorganização estrutural e alterações normativas impactaram o trabalho do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP/SNAS;
- b) A adoção, na Portaria MDS nº 134/2013, do cálculo do cofinanciamento de piso de repasse fundo a fundo do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos relacionado ao público alvo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, com atualização trimestral fundamentada na participação das

crianças e adolescentes, em atendimento à recomendação de 2009 que versava sobre reavaliação do critério de semestralidade do cálculo do repasse até então instituído.

Dentre as recomendações não atendidas relacionadas a processos internos e políticas relevantes da Unidade, cujo não atendimento enseja a manutenção de risco ou fragilidade detectada nas auditorias passadas, destacam-se:

- a) As recomendações de estruturação de sistemas de gestão e a manualização dos processos envolvidos na aprovação, execução e prestação de contas de convênios e contratos de repasse que, apesar de não concluídas, estão em estágio avançado de implementação;
- b) A proposta de regulamentação dos critérios de devolução das parcelas não sacadas no âmbito do benefício financeiro relacionado ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, cuja decisão encontra-se em aberto diante do processo de reestruturação do programa, não finalizado.

Sobre a posição apresentada pela Unidade no tópico 9.2 - Tratamento de Recomendações do OCI do Relatório de Gestão, a nova análise realizada pela CGU permitiu afirmar que, diante dos exames empreendidos nesta Auditoria Anual de Contas de 2013 que verificaram o aprimoramento em controles internos, considerando as alterações conjunturais pelo lapso temporal transcorrido, e diante das ações implementadas pela SNAS, estão superadas as recomendações de ordem 12 (Relatório de Auditoria nº 224482), 13 (Relatório de Auditoria nº 201108895) e 14 (Relatório de Auditoria nº 201108898), apesar de figurarem no tópico 9.2.2 - Recomendações do OCI Pendentes de Atendimento ao Final do Exercício - do Relatório de Gestão.

Por outro lado, apesar de constarem do tópico 9.2.1 - Recomendações do Órgão de Controle Interno Atendidas no Exercício - do Relatório de Gestão, verificou-se que para serem consideradas atendidas as recomendações de ordem 2 (Relatório de Auditoria nº 243947), 4 (Relatório de Auditoria nº 201108898) e 10 (Relatório de Auditoria nº 201203630), há necessidade de evidenciar complementar sobre as funcionalidades de sistemas desenvolvidos (recomendações de ordem 2 e 4) e a apresentação de documentação a ser produzida por grupo de trabalho, no caso da recomendação de ordem 10.

Quanto à suficiência dos controles e processos que a Unidade mantém para atender as recomendações da CGU, verificou-se que as rotinas existentes estão ancoradas na estrutura da Coordenação-Geral de Gestão Interna da SNAS, que também está incumbida da responsabilidade de atendimento a órgãos externos, a exemplo do TCU e Ministério Público, além de respostas e tratamento de denúncias e solicitações encaminhadas pela sociedade civil, gestores e conselheiros das políticas descentralizadas coordenadas pela SNAS.

Diante da estrutura regimental do MDS, os procedimentos de análise das prestações de contas dos recursos repassados para execução dos Programas e Ações da Assistência Social ficam a cargo do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, que encaminha as contas reprovadas (total ou parcial) para a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO, para fins de instauração de Tomada de Contas Especial – TCE. Quanto aos procedimentos de gestão dos Processos Administrativos Disciplinares, ficam sob a responsabilidade da Corregedoria vinculada à Secretaria Executiva do

Ministério. Diante dos resultados dos exames averiguou-se que o FNAS tem avançado no aprimoramento de sua gestão, inclusive quanto aos controles relacionados à gestão de possíveis instaurações de tomadas de contas especiais.

A estrutura descrita permite maior especialização funcional e libera recursos da CGGI ao tratamento de demandas diretamente relacionadas aos processos e políticas coordenadas pela SNAS. A Coordenação dispõe de recursos importantes para o desenvolvimento de suas atividades, contando com 18 servidores e Sistema informatizado específico de monitoramento, Sisdiligência, que dispõe, além de manuais de funcionamento, do suporte de processos de manutenção e segurança da área de tecnologia da informação do MDS, subordinada à Secretaria Executiva. Em que pese toda essa estrutura, o controle das recomendações decorrentes das auditorias anuais de contas está em planilha eletrônica.

Diante da especialização da CGGI, as rotinas de gestão dos prazos e do andamento do atendimento das demandas são diárias, o que envolve necessariamente a articulação com os Departamentos finalísticos da SNAS, todavia, depreende-se da própria manifestação da Unidade, apresentada no Ofício nº 399/GAB/SNAS/MDS, de 09/06/2014, que em razão do volume, prazos e complexidade das demandas, a atuação da Coordenação tende a ser reativa, demandando grande parte dos recursos disponíveis às rotinas operacionais de cadastro, trâmite, reiteração às áreas finalísticas e confecção das respostas. Assim, ações estratégicas que poderiam ser desenvolvidas diante do potencial contido nas informações catalogadas pela Coordenação ficam prejudicadas, a exemplo dos levantamentos disponíveis nos Relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da CGU, dos padrões das denúncias recebidas, das demandas mais usuais da sociedade civil e dos conselhos de políticas públicas. Cabe destacar, entretanto, que a Coordenação participa de iniciativas de aperfeiçoamento de processos da Unidade conduzidas pela Assessoria Especial de Controle Interno do MDS.

Especificamente quanto à situação do Plano de Providências Permanente destacada anteriormente, a Unidade manifestou que não vislumbra a necessidade de plano de contingência junto às áreas finalísticas em razão do último trabalho desenvolvido e encaminhado à CGU em janeiro de 2014, e incluído no Relatório de Gestão de 2013.

Convém destacar também que o último encaminhamento à CGU foi intempestivo, haja vista a nota técnica de julho de 2013 ter sido respondida em janeiro de 2014. Assim, os encaminhamentos necessários ao Plano de Providências Permanente para pactuação dos prazos e evidenciação complementar sobre as iniciativas adotadas serão realizados no âmbito das rotinas de acompanhamento da gestão.

2.8 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Conforme previsto no Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 132, de 02.10.2013, um dos itens contemplados pelo TCU como passível de constar da Auditoria de Gestão diz respeito à *“avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos [...]”*.

Cabe dispor, inicialmente, que controles internos consoante tratado no âmbito desta auditoria, se constitui num *processo*, ou seja, um conjunto de atividades que é subjacente à infraestrutura das Unidades, fazendo parte integrante da mesma. Além disso, enquanto processo inerente a toda organização, abrange todos os seus níveis e é

resultado da interação de todos os participantes na consecução dos objetivos institucionais. Embora o TCU mencione em sua Norma a avaliação da ‘qualidade e suficiência’ dos controles internos administrativos, é importante destacar que os controles internos, conforme entendido no meio corporativo, garante apenas de forma razoável o atingimento dos objetivos organizacionais, não havendo, dessa forma, como dispor de garantia absoluta no alcance dos objetivos, mesmo se os controles forem avaliados como suficientes e de boa qualidade.

Para a avaliação dos controles internos administrativos da SNAS foram adotados como parâmetros: a) o resultado da autoavaliação da Unidade (somente da SNAS, enquanto Unidade agregadora), registrado no item 3.2 do Relatório de Gestão; b) os achados de auditoria, registrados de acordo com os itens contemplados nesta Auditoria de Gestão, e previstos no Anexo IV, da DN TCU nº 132/2013; e c) as Ações de Governo e demais temas selecionados como escopo do trabalho.

Neste sentido, a avaliação está delimitada aos aspectos mencionados, tendo sido contemplados os itens de auditoria referentes à avaliação dos indicadores de gestão; à gestão das transferências concedidas; ao cumprimento das deliberações do TCU e das recomendações da CGU; e à gestão de pessoas, quanto à qualificação e suficiência da força de trabalho. As Ações de Governo do escopo da avaliação, que foram objeto de análise quantitativa e qualitativa dizem respeito a:

- a) Ação 2A60 – Serviço de Proteção Social Básica;
- b) Ação 2060 – Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificados em Situação de Trabalho Infantil;
- c) Ação 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica;
- d) Ação 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial.

Ainda neste contexto, foi selecionada a Ação 2A60, enquanto Ação finalística da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS, para fins de realização de testes *in loco*, quanto à eficiência e eficácia dos seus controles. Outros temas inseridos no âmbito da avaliação se referem à Vigilância Social e ao controle social, com abordagem específica sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS.

Para fins desta avaliação foi utilizado o *framework* (referencial) do COSO I - *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras), modelo adotado pelo TCU para autoavaliação das Unidades no Relatório de Gestão.

Nos termos da DN TCU nº 132/2013, a avaliação dos controles internos deve considerar os seguintes componentes:

- 1) Ambiente de Controle
- 2) Avaliação de Risco
- 3) Atividades de Controle
- 4) Informação e Comunicação
- 5) Monitoramento

1 - Ambiente de Controle

Para este componente, a Unidade apresentou, na autoavaliação, uma percepção que teve maior concentração no cumprimento parcial, e em sua minoria, quanto aos conteúdos do

item. É importante enfatizar que o componente Ambiente de Controle se constitui na base de sustentação dos demais componentes, e tem como foco a cultura da integridade e dos valores éticos; o compromisso com a competência; e a estrutura organizacional bem definida, com atribuição de autoridade e responsabilidade coerente com os macroprocessos da Unidade. Assim, pode-se afirmar que o Ambiente de Controle estabelece o meio adequado para a execução dos processos operacionais, contribuindo para que haja integração de esforços no atingimento dos objetivos desenhados para a Unidade.

Em sua autoavaliação, a SNAS apresentou algumas posições que não se coadunam com a percepção da auditoria, pois, no item 09 da autoavaliação, se posicionou de forma neutra, como se não houvesse possibilidade de fazer a avaliação prevista neste quesito, que trata da contribuição dos controles adotados pela Unidade para a consecução dos resultados planejados. De acordo com as avaliações realizadas nas auditorias, e com base no conhecimento que se tem da Unidade, pode-se afirmar com razoável certeza que esta dispõe de elementos suficientes e adequados para se autoavaliar quanto ao mencionado item.

Além disso, no item 07 da autoavaliação, que trata das delegações de autoridade e competência no âmbito da SNAS, esta apresenta avaliação de que este item é cumprido de modo parcial, com observância de minoria de seu fundamento. O entendimento neste aspecto, em que pese a avaliação ser pertinente à perspectiva da SNAS, é que o fundamento se aplica em sua maioria no ambiente da Unidade (SNAS e FNAS), porquanto, acredita-se que eventual carência de definições de autoridade e competência seja residual, considerando, sobretudo, que a delimitação estrutural da Unidade contempla nos normativos as competências e autoridades inerentes às áreas, e por extensão aos cargos.

O aspecto a ser destacado neste componente diz respeito à necessidade de padronização e formalização dos procedimentos operacionais de áreas específicas da Unidade, autoavaliação compatível com os achados da auditoria, pois, conforme registrado em pontos deste relatório, ainda se acham pendentes de conclusão os manuais que tratam das transferências voluntárias e também do fundo a fundo.

No caso específico das rotinas e procedimentos do processo operacional atinente ao CRAS, Ação 2A60, é recomendável que sejam também construídos manuais e elaborados os fluxos de todo o processo de execução da Ação, abrangendo a transferência dos recursos, os controles das áreas na SNAS e no FNAS, e a gestão.

2 - Avaliação de Risco

Neste componente buscou-se avaliar os riscos relevantes que possam impactar negativamente no alcance dos objetivos das Unidades (SNAS e FNAS). Este item é base para a resposta ao risco dado pelas Unidades, no sentido de delinear procedimentos de controle, com vistas a atenuar e/ou eliminar os riscos diagnosticados.

No contexto dos levantamentos efetuados, no âmbito da auditoria, ressaltam-se a seguir alguns itens que merecem tratamento da Unidade, no que tange à avaliação de riscos. Considerando que a Unidade não dispõe de sistemática para realizar avaliação de riscos, embora o faça de modo empírico no seu processo produtivo, os pontos críticos sintetizados a seguir, oriundos dos registros efetuados neste relatório, servem como insumo para que a SNAS se empenhe no sentido de adotar rotina sistematizada de

avaliação de riscos nos seus processos operacionais, principalmente para aqueles riscos que tenham potencial de impactar os seus objetivos estratégicos.

Assim, a seguir estão descritos os problemas considerados críticos, embora este recorte não tenha o propósito de reduzir a importância de outros problemas não elencados:

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

As mudanças implementadas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, necessitam de acompanhamento e estudo quanto à efetividade da supressão da condicionalidade de frequência ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV; revisão dos normativos, com o fim de verificar inconsistências e corrigi-las; e avaliação sistemática dos controles sobre a efetiva participação dos usuários ao SCFV.

Ainda em relação ao PETI, destaca-se que permanece pendente de implementação a recomendação que trata da ausência de regulamentação do prazo máximo para saque dos benefícios pagos com os recursos da Ação 8662, do Programa 2062, que foi registrada no Plano de Providências Permanente relativo à auditoria do exercício 2011.

Vigilância Social e Conselho Municipal de Assistência Social

No que tange aos processos e produtos da área de Vigilância Social, há que se ressaltar como boa prática a organização e toda a logística empregada na realização do Censo SUAS, processo que demanda a participação de todos os atores que compõem o Sistema Único da Assistência Social. Como a Coordenação Geral de Vigilância Social – CGVIS trabalha seus processos com intenso uso de informação, esta deve avaliar de forma sistemática o aprimoramento da qualidade destas informações coletadas, principalmente no Censo, desenvolvendo, sempre que cabível, testes que possam conferir maior fidedignidade aos dados disponibilizados pelos entes que participam do Sistema. O empenho quanto à qualidade da informação deve ser focalizado, sobretudo, quando a mesma tiver que ser utilizada em cálculos que subsidiam repasses financeiros.

O controle social, consolidado na figura dos Conselhos de Assistência Social, vem sendo acompanhado pela CGU nas fiscalizações dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, por meio dos Sorteios de Municípios. Como já foram apresentados à SNAS os resultados consolidados dos 36º, 37º e 38º sorteios, alguns problemas críticos vêm sendo tratados pela Unidade, como fragilidades na atuação dos Conselhos e falta de apoio municipal para o funcionamento desses colegiados. Dessa forma, os CMAS, enquanto elementos que compõem a estrutura de governança do SUAS, devem ter avaliado continuamente o apoio para a sua efetiva atuação.

Certificado das Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS

Quanto ao processo de Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social – CEBAS, sob a responsabilidade do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP, ressalta-se que a área deve ser priorizada pela SNAS quanto à disponibilização de infraestrutura necessária, em razão do volume de serviços, da complexidade dos mesmos e, sobretudo, devido à necessidade de tratamento do passivo dos requerimentos de concessão e renovação dos CEBAS. Ressalta-se, ainda, em relação ao processo de certificação, que algumas fragilidades devem ser avaliadas pela área, em especial quanto à atuação dos Conselhos de Assistência Social (inscrição e fiscalização das entidades); ao lapso temporal decorrido nas análises dos pedidos de

renovação/concessão (documentação defasada); e à necessidade de melhoria do controle quando os processos envolvem mais de um Ministério.

Gestão das Transferências

No concernente à gestão das transferências, registra-se maior criticidade na prestação de contas, em razão da existência, ainda, de estoque (tanto fundo a fundo, quanto convênios). Portanto, entende-se que esta é uma área a ser priorizada quanto a potenciais riscos que podem impactar nos objetivos da Unidade. No caso específico das transferências fundo a fundo, cabe ressaltar a necessidade de a SNAS e o FNAS providenciarem norma interna que trate de critérios para análise e aprovação das prestações de contas, contemplando, dentre outros assuntos, a questão atinente aos prazos de análise.

Há que se ressaltar que ainda não foram concluídos os manuais que tratam das transferências fundo a fundo e das transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse), itens que constam do Plano de Providências Permanente referente à auditoria do exercício 2010.

Ainda neste contexto, deve-se ressaltar a necessidade de acompanhamento mais minucioso da qualidade dos serviços prestados pela Caixa Econômica Federal – CEF, no âmbito do Contrato Administrativo nº 01/2009, e que o FNAS adote as medidas que ainda constam pendentes, sobre o assunto, no Plano de Providências Permanente.

Recursos Humanos – Gestão da Força de Trabalho

A Unidade deve dispensar atenção especial à capacitação de sua força de trabalho, notadamente, em razão das recentes contratações, dado que nesta situação pode aumentar a incidência de falhas na execução das atividades. Ressalta-se que, no nível de execução, podem ser buscadas alternativas de treinamento no próprio ambiente de trabalho, assim como, conferências realizadas por pares a tempo de corrigir erros e evitar retrabalhos.

Centro de Referência de Assistência Social - CRAS

Quanto ao processo pertinente ao CRAS, Ação 2A60, destacam-se como relevantes os possíveis problemas relacionados com o volume de informações, com tendência crescente, e os atuais instrumentos de controle utilizados pelas áreas técnicas da SNAS. Observa-se, neste processo, um volume de informações substancial, cujo controle por meio de planilhas eletrônicas apresenta fragilidade e, portanto, merece atenção do gestor quanto a possíveis impactos, inclusive com potencial de provocar erros nos repasses financeiros.

Benefício de Prestação Continuada – BPC

Em relação ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, dentre as fragilidades identificadas destaca-se a não implementação da rotina automatizada de revisão dos benefícios, prevista para 2013, acentuando o extenso lapso temporal para a implantação do novo modelo de revisão, iniciado ainda em 2009 e agora prorrogado para 2015. Em consequência, tem-se o represamento de benefícios a revisar, referentes a 2008-2011, em descumprimento à determinação da Lei nº 8.742/93.

Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito ao baixo nível de cadastramento de beneficiários do BPC (próximo a 40%) no CadÚnico, principal base de dados para análise de autonomia e vulnerabilidade social dos beneficiários, aspecto que pode impactar sensivelmente no novo arranjo definido para a revisão dos benefícios.

Por fim, em 2013, foram proferidas decisões judiciais com impacto no processo de concessão e revisão do BPC. As ações judiciais questionavam o critério objetivo de renda *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo (§3º do art. 20 da LOAS) como única forma de aferição da miserabilidade do possível beneficiário. O Supremo Tribunal Federal foi favorável a esta argumentação, sendo que as decisões têm repercussão geral.

3 - Atividades de Controle

Este componente integrante da estrutura referencial de avaliação dos controles internos se relaciona com a elaboração de procedimentos que contribuam para assegurar o cumprimento das diretrizes e dos objetivos da Unidade, consistindo, portanto, em resposta da Unidade aos riscos identificados e avaliados.

De modo geral, considera-se que a SNAS e o FNAS dispõem de procedimentos de controles que têm assegurado o atingimento dos seus objetivos, contudo, como a resposta a situações críticas decorre do diagnóstico dos riscos e de sua avaliação, que deveria fazer parte da rotina das Unidades, e diante das situações elencadas no componente anterior (Avaliação de Risco), entende-se que as Unidades dispõem de diagnóstico de situações que necessitam de avaliações para o desenvolvimento de soluções com vistas a atenuar ou mesmo eliminar possíveis impactos em seus processos operacionais.

4 - Informação e Comunicação

Neste componente, a avaliação teve como fundamento a análise realizada sobre os indicadores de desempenho da gestão, com registro em ponto específico deste relatório. Neste sentido, os indicadores de desempenho da gestão são percebidos como instrumentos úteis tanto como métodos de mensuração do desempenho, capazes de contribuir no processo decisório das Unidades, quanto como instrumentos que devem ser utilizados no processo de comunicação interna, e de transparência situacional sobre os problemas mais críticos e sobre o esforço que está sendo despendido pela organização no seu tratamento.

Os indicadores analisados, selecionados a partir de amostra, estão sendo utilizados no âmbito do FNAS (Índice de Instrução de Convênios e Índice de Prestações de Contas apresentadas no período) e da SNAS, no âmbito do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP (Nível de Atendimento a Demandas e Concessão e Renovação: taxa de congestionamento). Tais indicadores, conforme demonstrado nas análises, necessitam de aprimoramentos, de forma que possam melhor refletir as situações que pretendem mensurar.

Por guardar pertinência com este componente, salienta-se como boa prática, adotada pelo FNAS, a elaboração de Relatório Mensal das Atividades do FNAS, o qual pode ser utilizado como modelo para outras áreas da SNAS, tendo em conta que o mesmo consolida informações e apresenta de forma abrangente a situação de cada área, a exemplo da evolução do tratamento do estoque de prestação de conta.

05 - Monitoramento

A análise deste componente teve como foco o resultado dos levantamentos e registros realizados neste relatório a respeito do atendimento às deliberações do TCU e atendimento às recomendações da CGU.

Inicialmente, ressalta-se que os controles de atendimento às demandas são centralizados em área específica da SNAS, a Coordenação Geral de Gestão Interna – CGGI que, para tanto, utiliza sistema informatizado, o SISDILIGÊNCIA. Após avaliação da sistemática da área, verificou-se que se fazem necessárias melhorias quanto à necessidade de descentralizar o acesso ao referido Sistema para as áreas técnicas da SNAS, considerando que o FNAS já tem acesso. Além disso, foi diagnosticado também que esse Sistema necessita de aprimoramentos, de forma a possibilitar a geração de informações gerenciais.

Há que se destacar, ainda, que o atendimento aos demandantes externos se insere, em alguns casos, no contexto da aplicação de possíveis penalidades à Unidade, inclusive de caráter financeiro, o que exige desta, revisões periódicas a respeito do efetivo funcionamento dos controles da CGGI, e das áreas demandadas, de forma a garantir eficácia no cumprimento tempestivo das demandas.

Conclusão

Embora os achados de auditoria tenham sido registrados neste Relatório como informação, portanto, sem recomendações às Unidades, observe-se que alguns dos problemas relatados se constituem em reforços, pois já constam do Plano de Providências Permanente, sob monitoramento da CGU.

Desse modo, entende-se que, ressalvada a necessidade de melhorias a respeito dos pontos críticos apontados nesta avaliação, os quais merecem análise e providências, os controles internos administrativos têm contribuído com eficácia para o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade.

2.9 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Em atendimento à determinação contida no item 23 da Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, a SNAS apresentou no item 35 do Relatório de Gestão as informações relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada – BPC (itens I e II) e ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS (item III).

I - Medidas adotadas para acompanhar e aprimorar os procedimentos de revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC (art. 21 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).

Em atendimento ao § 9º do artigo 9º da Decisão Normativa TCU nº 132, de 2.10.2013, verificou-se que o tema em questão não estava suficientemente contemplado no item 35 do Relatório de Gestão de 2013.

A Unidade se limitou a registrar que o processo de reavaliação automática do BPC, previsto para 2013, não se concretizou em função de erros de conectividade entre o Sistema SIBE (Sistema Integrado de Benefício, do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS) e o SIGBPC (Sistema de Informações Gerenciais do BPC, desenvolvido pelo MDS), além de dificuldades relacionadas à área de Tecnologia de Informação do

MDS. Acrescentou que, com a superação das dificuldades tecnológicas, a previsão de implantação do projeto piloto era o primeiro semestre de 2014.

Cabe salientar que atividades relacionadas ao aprimoramento da revisão dos benefícios são citadas em outros pontos do Relatório de Gestão, a exemplo das manifestações contidas no item correspondente às deliberações do Tribunal de Contas da União, em especial o Acórdão nº 668/2009 - Plenário. Contudo, considerando o exposto na Portaria TCU nº 175/2013, a consolidação das informações em tópico específico é requisito para a adequada percepção do novo processo de revisão em desenvolvimento.

Foram solicitadas informações complementares junto à Unidade, relativas a itens não suficientemente esclarecidos no Relatório de Gestão, com destaque para a apresentação de cronograma de finalização das atividades e de início da nova sistemática, haja vista o represamento de benefícios a revisar já identificado.

De acordo com o artigo 21 da Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) os benefícios de prestação continuada devem ser revistos a cada dois anos. Desde 2008, a SNAS vem empreendendo ações visando implantar um novo processo de revisão dos benefícios, composto de duas fases:

a) rotina automatizada pautada no cruzamento do banco de dados do BPC com outros bancos de dados, como objetivo de atualizar a informação de renda do grupo familiar e averiguar a permanência dos requisitos que respaldam a continuidade do benefício (elegibilidade dos beneficiários);

b) rotina presencial, destinada à reavaliação presencial de beneficiários identificados na rotina automatizada que precisam de complementação das informações cadastrais e de renda do grupo familiar, bem como da avaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso.

Em essência, a etapa automatizada se baseia em três pilares: desenvolvimento do SIGBPC, iniciado em 2009 pelo MDS; integração do SIGBPC com o módulo READVIR (módulo de revisão bienal) do sistema SIBE/INSS e 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.

No que tange à verificação da elegibilidade dos beneficiários, o SIBE vai utilizar os dados constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS; informações sobre propriedade de terras e assentados; cadastro de proprietários de imóveis rurais e de pescadores artesanais. Os parâmetros principais são a renda familiar *per capita* superior a ¼ de salário mínimo e acumulação do BPC com qualquer benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime (ressalvadas as hipóteses do art. 5º do Decreto nº 6.214/ 2007).

Adicionalmente, por meio do SIGBPC, os benefícios serão avaliados segundo os critérios de autonomia e vulnerabilidade, por meio do cruzamento dos dados dos beneficiários do BPC com informações de bancos de dados sociais disponíveis. Referida avaliação será realizada a partir da base de dados do BPC e das informações de avaliação social disponível no SIBE e importadas para o SIGBPC. Além disso, o CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal se constitui em uma das principais fontes de dados, sendo necessária a inclusão dos beneficiários no

referido cadastro. Contudo, de acordo com o Relatório de Gestão, atualmente apenas 40% dos beneficiários do BPC constam no CadÚnico.

Em 2013, a inclusão dos beneficiários no CadÚnico fez parte do Pacto de Aprimoramento do SUAS como uma das prioridades para a gestão municipal do SUAS (2014-2017). Contudo, verifica-se que as metas traçadas para os municípios (70% para pequeno porte; 60% para médio e grande porte; e 50% para metrópoles) ainda se apresentam distantes da completude do público alvo que será objeto de revisão bienal, sendo necessário desenvolver estratégias alternativas para subsidiar a análise de vulnerabilidade social dos beneficiários. Segundo a SNAS, enquanto não se tem ampliada a inserção dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, será adotada como alternativa atribuir mais peso na utilização dos registros do CNIS, registros da base de dados do BPC e das informações constantes na base de dados da avaliação social no SIBE.

No exercício de 2013 foram exaradas importantes decisões por parte do Supremo Tribunal Federal – STF (Recursos Extraordinários n.ºs. 567.985 e 580.963) relacionadas à elegibilidade dos beneficiários. Em síntese, tais recursos questionaram o critério objetivo de renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo (§3º do art. 20 da LOAS) como única forma de aferição da miserabilidade do possível beneficiário. O STF foi favorável a esta argumentação, sendo que as decisões tem repercussão geral, com potencial impacto sobre a concessão e renovação dos benefícios do BPC. Segundo a Unidade, as decisões demandam alterações legislativas, ainda em discussão, e em função disto não foram definidos ajustes no modelo em desenvolvimento.

Em síntese, verificou-se que os atrasos relatados pela Unidade no exercício de 2013 acentuaram o lapso temporal decorrido para a implantação do novo modelo de revisão, período em que se verificou a paralisação quase integral das revisões dos benefícios, ocasionando o represamento de benefícios a revisar, referentes a 2008-2011. De acordo com as informações prestadas pela Unidade, a realização do projeto piloto está prevista para setembro/2014, sendo que a implantação do processo de reavaliação automática em todo o país somente deve ocorrer no 1º semestre de 2015.

II. Demonstrativo da evolução dos quantitativos dos Benefícios de Prestação Continuada – BPC e dos benefícios em processo de revisão, cumulativo a todas as etapas, discriminando por Estado.

A Unidade apresentou o demonstrativo da evolução dos quantitativos do BPC no período de 2006-2013, sendo que a análise evidencia um crescimento líquido significativo, da ordem de 65% e 54%, respectivamente. Em dezembro de 2013, o BPC atingiu 3.964.192 benefícios, ou seja, 5% superior ao verificado em dezembro/2012.

Já no que concerne à evolução dos benefícios em processo de revisão, os demonstrativos constaram do item em questão. Cabe destacar que se trata do modelo anterior, que envolveu a participação dos Estados, DF e municípios, com seis etapas definidas, iniciado em outubro/1999 e concluído em 2007. A sétima etapa, de competência exclusiva do INSS, refere-se a benefícios não revisados nas etapas anteriores, que totalizam 19.068 benefícios. Em 2013, foram revisados pelo INSS apenas 116 benefícios, restando ainda 1.334 deste grupo.

Verificou-se, portanto, além do resíduo da 7ª etapa, um acúmulo de benefícios não revisados, especificamente aqueles concedidos no período de 2008 a 2011, em decorrência do atraso no cronograma de implantação do novo processo de revisão, iniciado ainda em 2008.

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

Verificou-se que as informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2013 são suficientes para demonstrar, no âmbito da Lei nº 12.101/2009, as ações realizadas pelo Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP/SNAS, que tem a competência da certificação definida no Regimento interno do MDS (aprovado na Portaria MDS nº 120, de 12/06/2012) e na Estrutura Regimental do Ministério (Decreto nº 7.493, de 02/06/2011). Constatou-se também que as informações apresentadas no Relatório de Gestão para o exercício de 2013 são compatíveis com os resultados dos exames realizados na Auditoria Anual de Contas.

Assim como em exercícios anteriores, a atuação da Unidade em relação ao tema em análise é marcada pela alta carga de trabalho decorrente dos estoques de análises de processos de renovação e concessão de certificados, agora consolidada nos casos de protocolos de requisição posteriores à entrada em vigor da Lei nº 12.101/2009.

No exercício de 2013, fatores como a publicação da Lei nº 12.868, de 15/10/2013, que alterou a Lei nº 12.101/2009, e a mudança de entendimentos da Medida Provisória nº 446/2008 tiveram como consequência a necessidade de iniciativas de nova triagem de processos de requisição visando encaminhamento de requisições a outros ministérios certificadores e com o objetivo de promover a alteração de prazos de certificados emitidos ou de protocolos tempestivos.

A acumulação de estoques de processos de requisição diante do volume apresentado, da capacidade de trabalho, e considerando os próprios dispositivos legais relativos a necessidade de ser obedecida a ordem cronológica de análise a partir da entrada no protocolo, tem ocasionado lapso temporal significativo entre a documentação apresentada e a decisão de certificação tomada, o que fez com que a equipe ressaltasse o risco envolvido neste processo.

Por fim, cabe ressaltar também que continuam os esforços relacionados ao desenvolvimento e implantação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS e do sistema informatizado que o suportará, sendo apresentado um cronograma à equipe de auditoria que avança até o 2º semestre de 2015.

2.10 Ocorrência com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências

corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 22 de julho de 2014.

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Planos de Auditoria

1.1.1 Planos de Auditoria

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações sobre as ações realizadas pela Unidade na gestão do processo de Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social.

Fato

O Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP tem dois macroprocessos que consolidam suas competências definidas no Regimento interno do MDS (aprovado na Portaria MDS nº 120, de 12/06/2012) e na Estrutura Regimental do Ministério (Decreto nº 7.493, de 02/06/2011). São eles:

- Implantar e gerir o Cadastro de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS); e
- Certificar as Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS).

Esta perspectiva funcional é aplicada à estrutura regimental do Departamento, dividido em duas coordenações: Coordenação-Geral de Acompanhamento da Rede Socioassistencial do SUAS e Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social.

Além dos macroprocessos citados, cabe ao DRSP avaliar a compatibilidade da importação de bens com a finalidade das entidades e organizações de assistência social, de que trata o art. 141, § 2º, do Decreto nº 6.759, de 05/02/2009, o que não foi objeto de análise nesta Auditoria de Anual de Contas.

Apesar de distintos, entende-se que a integração entre os dois macroprocessos seja de importância estratégica. Esta integração está prevista a partir da implantação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, previsto no inciso XI do art. 19 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93), que também possibilitará a vinculação das entidades ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS (condição suficiente para acesso da entidade ao CEBAS nos termos da Lei nº 12.101/2009, regulamentada, hoje, pelo Decreto nº 8.242/2014).

Conforme projeto apresentado à equipe de auditoria, e que está em desenvolvimento, a integração tem caráter estratégico por interferir na eficácia e eficiência dos resultados do DRSP, haja vista a capacidade de monitoramento das entidades que será entregue ao Departamento quando estiver em pleno funcionamento os módulos do SCNEAS (Sistema criado para abrigar o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social), e a agilidade de processamento que será proporcionada para parte significativa da demanda de certificação de entidades com consequente redução da força de trabalho necessária para certificação a partir da implantação do referido Sistema, tendo em vista que a vinculação da entidade se dará dentro do funcionamento do SCNEAS.

Essa estratégia proporcionará maior controle e transparência do ingresso das entidades nos níveis/estágios existentes na política de assistência social, a saber: Inscrição (art. 9 da LOAS), de competência dos conselhos locais de assistência social onde há reconhecimento da entidade perante ao SUAS; Cadastro (art. 19 da LOAS), feito pelo gestor local e validado pelo MDS - estabelece relação com o órgão gestor local da assistência social de seu território; Certificação (Lei nº 12.101/2009), reconhecimento que possibilita acesso à isenção de tributos - compete ao MDS, respaldada pela inscrição nos conselhos, pelo cadastro do gestor local, ou pela Vinculação no SUAS; Vínculo no SUAS (parágrafo 1º do artigo 6-B da LOAS), reconhecimento do caráter nacional da entidade que pactua compromissos relacionados à qualidade, financiamento, abrangência de atuação e vagas - de competência do MDS, respaldado pela relação pactuada pelo gestor local e a entidade, descrita no CNEAS.

Aqui cabe ressaltar que toda entidade beneficente da assistência social necessariamente deverá constar no CNEAS, entretanto o acesso ao CEBAS pode ter duas rotas: as entidades com o Vínculo no SUAS têm CEBAS assegurado; as que não fizerem essa opção devem comprovar as condições no requerimento do certificado.

Nesse contexto, o macroprocesso de certificação de entidades beneficentes da assistência social, escopo da análise desta auditoria, passa por uma fase de transição de uma rotina baseada em análise documental (em vigor) em processo físico, para rotina que se subsidiará dos elementos da integração relatada, assim como dos sistemas informatizados projetados para isso. Soma-se a esse contexto a entrada em vigor da Lei nº 12.868, de 15/10/2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.242, de 23/05/2014, que alterou aspectos da Lei nº 12.101/2009 relacionados ao processo de certificação, e que traz impactos no planejamento e execução dos trabalhos do DRSP.

Considerando esse contexto, passa-se a analisar a execução de 2013 e os aspectos relativos às ações estratégicas do DRSP para adequação dos macroprocessos às mudanças instituídas.

Execução em 2013 dos requerimentos de concessão e renovação de CEBAS.

Levando em conta as informações declaradas no Relatório de Gestão da SNAS para o exercício de 2012 e comparadas à execução de 2013 verificada nas planilhas de acompanhamento de processos disponibilizadas no sítio do MDS na internet e nas informações declaradas no Relatório de Gestão de 2013, neste último ano, a Unidade deu foco à análise de processos de requerimento de renovação e concessão de CEBAS protocolados em data posterior à entrada em vigor da Lei nº 12.101/2009.

Como exposto no quadro a seguir, é grande o estoque de processos (6.952 em análise ou 86,4% do total do estoque), formado após quatro anos de trabalho (2009 a 2012) com a estruturação do DRSP (criado após a transferência da competência de certificação do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS para os Ministérios da Educação, Saúde e Assistência Social a partir da Lei nº 12.101/2009) e com a priorização, definida legalmente e também determinada pelo TCU no Acórdão nº 2826/2011 – Plenário, de análise dos processos de requisição protocolados anteriormente à Lei.

Quadro 07 - Situação em 31/12/2013 dos processos de requerimento formalizados em datas posteriores à Lei nº 12.101/2009

Status dos processos	Concessão e Renovação	%
Arquivado ^A	46	0,6%
Cancelado ^B	0	0,0%
Concluso ^C	543	6,7%
Deferido ^D	92	1,1%
Encaminhado a outro Ministério Certificador ^E	295	3,7%
Indeferido ^F	10	0,1%
Suspensão ^G	109	1,4%
Em Análise ^H	6.952	86,4%
Total	8.047	100%

Fonte: CGU, a partir dos dados dos processos disponibilizados em planilhas no sítio do MDS na internet.

Na prestação de contas de 2012, a SNAS declarou o quantitativo de 195 processos decididos (requerimentos posteriores à lei), entre conclusos, deferidos e indeferidos. Ao final de 2013, somados os mesmos componentes, letras C (Concluso), D (Deferido) e F (Indeferido) do quadro acima, temos o número de 645 processos, o que resulta, ao serem expurgados os 195 de 2012, em um quantitativo de 450 processos analisados, que podem ser vistos como um número aproximado dos resultados do trabalho desenvolvido pelo DRSP em processos válidos para a certificação pelo MDS no exercício de 2013. Logicamente a carga de trabalho não se resume a esse número, uma vez que na área demandam-se ações relacionadas a processos que posteriormente são arquivados, a processos em fase de recurso, a processos encaminhados a outros Ministérios ou que estão em fase de análise (triagem ou análise dos requisitos).

Em 2012, o DRSP já declarava uma taxa de formação de estoque de processos de aproximadamente 80%, ou seja, em uma relação entre o quantitativo de concluídos e o somatório de processos recebidos no ano, mais os pendentes do ano anterior, 8 em cada 10 não foram analisados, incluídos os processos concluídos referentes aos protocolos anteriormente à Lei nº 12.101/2009. Em 2013, mais 1.400 requerimentos (dado extraído das planilhas do DRSP no sítio do MDS na internet) foram recebidos para certificação pelo MDS, considerando os tipos concessão e renovação.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2013, no último exercício foram concluídos 283 processos de concessão e renovação e 40 recursos, com o estoque alcançando o quantitativo de 7.603 processos (concessão e renovação), após os esforços de triagem necessários em virtude da alteração de competência de certificação na Lei nº 12.868/2013, da aplicação da mudança de entendimento do artigo 41 da Medida Provisória nº 446/2008, assim como da aplicação do artigo 38-A introduzido também pela Lei nº 12.868/2013 referente ao prazo de validade ampliado para 5 anos, conforme detalhamento apresentado em tópico específico desta informação.

Quanto à atuação para os requerimentos anteriores à Lei, a grande carga de trabalho foi alocada no exercício de 2012 como pode ser verificado no Relatório de Gestão daquele exercício. Abaixo evidencia-se a situação atual do estoque relacionado a essa demanda.

Quadro 08 - Situação em 31/12/2013 dos processos de requerimento anteriores à Lei nº 12.101/2009

Situação Processos Anteriores à Lei	Concessão	Renovação	Total	%
Arquivado ^A	21	2	23	1,0%
Cancelado ^B	1	1	2	0,1%
Concluso ^C	5	18	23	1,0%
Deferido ^D	307	936	1.243	53,0%
Encaminhado a outro Ministério Certificador ^E	77	577	654	27,9%
Indeferido ^F	184	208	392	16,7%
Suspensão ^G	2	5	7	0,3%
Em Análise ^H	0	3	3	0,1%
Total	597	1.750	2.347	100%

Fonte: CGU, a partir dos dados dos processos disponibilizados em planilhas no sítio do MDS na internet.

Verifica-se que 99,7% do trabalho (somatório A, B, C, D, E, F) foi concluído. Apesar da conclusão, o DRSP não cumpriu o prazo de 180 dias estabelecido no artigo 35 da Lei nº 12.101/2009, assim como já anotado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203613, referente ao exercício de 2011.

Quanto aos resultados do trabalho da DRSP, cabe destacar também que a necessidade de realizar diligências para complementação de documentação em processos protocolados anteriormente à instituição de rotinas de verificação documental, válida para a certificação, gera atrasos de análise dos processos diante dos prazos legais previstos.

Intempestividade de análise de processos com requerimento formalizado em datas posteriores à Lei nº 12.101/2009.

Um reflexo da realidade descrita no item anterior fica destacado nos processos de concessão e renovação decididos em 2013. Considerando que, pela legislação em vigor, a Unidade deve analisar os processos por ordem cronológica de protocolo no prazo de 6 meses, salvo necessidade de diligência devidamente justificada (§ 1º do art. 4º do Decreto nº 7.237/2010 - vigente à época - comando que tem sido observado pelo DRSP conforme testes aplicados nos dados apresentados à equipe de auditoria, a partir da análise de uma amostra aleatória de processos de CEBAS protocolados após a Lei com decisão em 2013), verificou-se que os pareceres e decisões se fundamentam em documentação defasada em relação à data de expedição do certificado. Ou seja, considerando os dispositivos mencionados, assim como os requisitos necessários para apresentação de documentação, para os processos protocolados em 2009 e decididos em 2013, a defasagem documental pode ser superior a 4 anos.

Cabe identificar que há riscos envolvidos na intempestividade da análise diante de mudanças relacionadas à atuação da entidade, dos seus aspectos formais de funcionamento, da inscrição no conselho de assistência respectivo ou outros aspectos conjunturais que impactariam principalmente os casos de concessão, cujo usufruto do benefício acontece após o deferimento do requerimento de certificação.

Diante desse histórico, para as entidades com pedidos de concessão da primeira certificação, a intempestividade evidencia também atraso no usufruto do potencial certificado a ser conferido, uma vez que o prazo de 6 meses para análise do

requerimento, mantido no Decreto nº 8.242/2014, não é atingido dentro da ordem cronológica, a partir da data do protocolo. Os pedidos de concessão e renovação entram em uma mesma fila, apesar de, com relação aos pedidos de renovação, as entidades estarem, em princípio, asseguradas pelo protocolo realizado nos termos da legislação vigente.

O fato aponta para o risco de a Unidade ser pautada judicialmente. A situação foi identificada pelo TCU que determinou no Acórdão nº 778/2014 – Plenário, que em face ao elevado estoque de processos no *status* de "não decididos", notadamente os posteriores à Lei 12.101/2009, ajuste o plano de ação/providências, inclusive, se for o caso, implantando uma "força tarefa" para eliminação do estoque desses processos, levando em conta, necessariamente, a produtividade média de 40 processos/mês por técnico na análise e emissão de parecer.

Assim, considerando o extenso lapso temporal até que tais requerimentos sejam decididos, foi solicitado à Unidade (SA nº 201316911/005, de 21/11/2013) discorrer a respeito da linha de atuação adotada pela área quanto às informações dos documentos constantes dos processos no momento da análise, diante dos riscos inerentes à defasagem documental.

Por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 136, de 28.2.2014, a Unidade informou que os processos são analisados nos termos e limites previstos no art. 3º da Lei nº 12.101/2009, bem como no art. 3º do Decreto nº 7.237/2010. Destacou que cabe ao MDS analisar a documentação relativa ao exercício fiscal anterior ao do requerimento, independente de eventual lapso decorrido entre o protocolo e a análise da documentação. Informou, por fim, que não há na legislação previsão de procedimento diverso para requerimentos de concessão e de renovação, de forma que a normativa é aplicada indiscriminadamente para os dois tipos de procedimento (concessão e renovação).

A partir da manifestação da Unidade e dos processos analisados na auditoria, verifica-se que o gestor não adota sistemática de avaliação e mensuração dos riscos envolvidos em função do lapso temporal na análise dos requerimentos, bem como não se identificou ações sistemáticas objetivando mitigar efeitos potenciais decorrentes desta intempestividade.

Outra consequência do acúmulo dos processos a serem analisados é o desrespeito ao prazo de 6 meses para análise pelo Poder Público dos requerimentos devidamente protocolados, conforme § 1º do art. 4º do Decreto nº 7.237/2010 (vigente em 2013). O início efetivo da análise dos processos protocolados a partir de 2009 foi o ano de 2012, informação apresentada no Relatório de Gestão de 2012 e extraída dos dados das planilhas de acompanhamento de processos disponíveis no sítio do MDS. Diante do contexto vivido pelo DRSP, não há previsão para regularização dessa situação.

Regulamentação da forma de aferição da capacidade de atendimento ao SUAS.

Considerando a previsão de regulamentação da forma de aferição da capacidade de atendimento das entidades que prestam serviços com objetivo de habilitação ou reabilitação de pessoa com deficiência e de promoção da sua integração à vida comunitária, e aquelas abrangidas pelo disposto no art. 35 da Lei nº 10.741/2003 (casal para atendimento de idosos), então existente no §5º do art. 33 do Decreto nº

7.237/2010, foram solicitadas informações da Unidade, por meio da SA 201316911-05, de 21.11.2013, sobre a implementação da referida regulamentação.

Em resposta, apresentada por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 136, de 28.2.2014, a Unidade informou que a matéria não foi regulamentada, considerando que o requisito contido no Decreto nº 7.237/2010 foi tacitamente revogado pela Lei nº 12.868/2013, que deu nova redação ao art. 18 da Lei nº 12.101/2009. Com as alterações, a Lei deixou de exigir que tais entidades comprovem a oferta mínima de capacidade de atendimento ao SUAS.

Do que foi informado, destaca-se que, independente da revogação do dispositivo a partir da atual norma legal (Lei nº 12.868/2013), nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013, não houve a regulamentação exigida no Decreto nº 7.237/2010, e de responsabilidade da própria Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, a Unidade esclareceu que analisou em 2010 a 2013 os processos prioritariamente anteriores à lei nº 12.101/09, nos termos da legislação em vigor quando da data de seu protocolo. Ou seja, afirmou que em sua grande maioria, a regulamentação da questão da oferta mínima de capacidade de atendimento ao SUAS não se aplicava à análise desses processos. Destacou que considerando que a análise dos processos anteriores à lei nº 12.101/09 foi concluída apenas em 2012, e que naquele momento já estavam em discussão as alterações legislativas que culminariam com a publicação da lei nº 12.868/2013, optou por sobrestar o julgamento dos processos, protocolados após a publicação da lei nº 12.101/09, das entidades de habilitação e reabilitação, e instituições de longa permanência para idosos – ILPI, aguardando a alteração legislativa, ao invés de empreender esforços para regulamentar dispositivo cuja revogação já estava em discussão.

Avanços em controles da rotina de certificação atual.

Dentro da rotina de certificação, a Unidade estabeleceu alguns mecanismos de controle para minimizar riscos de concessão irregular de CEBAS, assim como para reduzir tempo de análise dos processos, a exemplo de *checklists* de protocolo de requisição, manual de entendimentos técnicos para análises de casos específicos, manual de rotinas administrativas, manual para análise de entidades com mais de um ramo de atuação, modelos de pareceres e notas técnicas, todos disponibilizados à equipe de auditoria. Tais ações foram tomadas também em atenção às recomendações da CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108895, referente ao exercício de 2010.

Considerando o escopo e profundidade dos exames (limitada à análise documental dos processos de certificação), assim como o tamanho da amostra de processos de certificação analisados, verificou-se que os controles descritos auxiliaram no alcance dos objetivos propostos relacionados à padronização e observância dos requisitos legais e formais na certificação, uma vez que não foi identificada impropriedade ou irregularidade nos casos analisados no que se refere à documentação dos processos, ou seja, comprovantes, pareceres e publicações.

O processo de certificação abrange, em casos específicos, o relacionamento com os Ministérios da Saúde e da Educação quando envolvidas entidades com mais de uma área de atuação. Isso acontece porque, de acordo com a legislação que regula a matéria, o Ministério certificador é aquele responsável pela área de atuação preponderante da entidade de acordo com a atividade econômica principal definida no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, entretanto, nos termos do art. 12 do Decreto nº 7.237/2010 (vigente em 2013), a certificação depende de manifestação dos demais Ministérios relativos às outras áreas de atuação da entidade.

Questionado a apresentar os controles referentes a esse procedimento, o DRSP informou no Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167, de 29/11/2013, em resposta à SA 201316911-002, de 06/11/2013, que, quando do recebimento de requerimento, a análise deste se inicia com rotina de triagem para confirmação da competência Ministerial e, no caso em que a certificação não é responsabilidade do MDS, o processo é encaminhado ao Ministério competente, acompanhado de Nota Técnica de avaliação. Relatou que mantém controle em planilha eletrônica (não disponibilizada à equipe) dos processos em que se posicionou e que, quando necessita da manifestação de outro Ministério, solicita por ofício o seu posicionamento.

Nesse aspecto em particular (relacionamento com os demais Ministérios) verificou-se que o modelo de controle implantado garante uma segurança razoável quando o MDS é o certificador preponderante, pois pode demandar manifestação a partir de triagem realizada quando do protocolo do requerimento, todavia, causa dependência das triagens dos demais Ministérios em relação ao inverso, ou seja, a ausência de um controle unificado de protocolo, para tais situações, aumenta o risco de emissão de certificação sem manifestação de Ministérios que deveriam se pronunciar no processo. Tais processos serão pauta da câmara intersetorial de coordenação administrativa da certificação, criada pelo Decreto nº 8.242/2014, que possui, dentre seus objetivos, a atribuição de padronizar entendimentos, encaminhamentos administrativos, bem como procedimentos em processos de competência comum aos três ministérios certificadores.

Outro aspecto importante deve ser destacado. Dado o usufruto, pelas entidades, de benefícios fiscais decorrentes da certificação, no Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013, o DRSP informa a existência de rotina de encaminhamento anual à Receita Federal do Brasil, por ofício, da relação de entidades com certificação vigente e das entidades que estão usufruindo dos efeitos da certificação. Além disso, o MDS é obrigado a apresentar até o último dia do mês de março de cada exercício a Declaração de Benefícios Fiscais – DBF, referente aos cancelamentos, deferimentos e indeferimentos definitivos de requerimentos de concessão e de renovação de Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social. Decorre dessa rotina anualizada a conclusão de que os efeitos da revogação da certificação de uma entidade (quando em processo de supervisão), ou da não renovação, só são processados pela Receita Federal no ano seguinte à decisão tomada pela SNAS.

Alterações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 12.868, de 15/10/2013.

Em função das alterações introduzidas pela Lei nº 12.868/2013, foi solicitado (SA 201316911-002, de 06/11/2013) à Unidade, discorrer sobre seu entendimento das consequências das mudanças nas rotinas instituídas para certificação. Em resposta, por

meio do Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167, de 29/11/2013, a Unidade esclareceu que os principais impactos com o novo comando legal foram:

- Determinação do MDS como certificador de entidades com especificidades, como por exemplo: entidades de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiências; entidades da assistência social com objetivo de promoção da integração ao mercado de trabalho e que realizem programas de aprendizagem; entidades da assistência social que ofertam serviço de acolhimento institucional provisório; entidades da assistência social que ofertam serviço de acolhimento para idosos em instituições de longa permanência, desde que atendam as condições definidas na lei;
- Alterações em prazos: revogação do dispositivo referente à regra do prazo de 6 meses de antecedência para o protocolo do pedido de renovação, permitindo que as entidades entrem com novo pedido de renovação no decorrer dos 360 dias que antecedem o final da validade da certificação vigente; e validade de 5 anos para certificado de entidades cujo requerimento de renovação tenha sido protocolado entre 30/11/2009 e 31/12/2011, e ainda para os requerimentos de renovação protocolados entre 10/10/2008 e 31/12/2011 no caso de entidades que atuam exclusivamente na área da assistência social ou que se enquadrem nos incisos I ou II do § 2º do art. 18 da Lei nº 12.101/2009;
- Ajustes específicos: correção de problemas de tempestividade de renovações ocorridos durante a vigência da Lei nº 12.101/2009; disciplinamento da consequência da demora de julgamento pelo Poder Público em relação aos processos com data de requerimento anterior à Lei nº 12.101/2009; e autorização dos recursos contra decisão de indeferimento em processos com data de requerimento anterior à Lei nº 12.101/2009, cuja motivação foi falta de instrução documental ou não atingimento do percentual de gratuidade;
- Permissão de remuneração com teto pré-definido para os dirigentes das entidades.

A nova regulamentação em substituição ao Decreto nº 7.237/2010 ocorreu em 2014, com a entrada em vigor do Decreto nº 8.242, de 23/05/2014.

Tais alterações têm reflexos nas rotinas atuais instituídas para certificação, inculindo a necessidade de ajustes nos normativos como a Portaria MDS nº 353/2011, nos manuais e procedimentos utilizados nas rotinas atuais, e nos sistemas que estão em construção (no caso o SCNEAS) para a nova estratégia em implantação. Quanto aos sistemas, a Unidade ressalta que seu desenvolvimento observa as alterações promovidas na legislação.

Outra consequência se dá na carga de trabalho relacionada ao volume de requerimentos de responsabilidade do MDS, ocasionada por:

- Alteração de competência de certificação. Conforme Relatório de Gestão de 2013, o trabalho de triagem desenvolvido em 2013 para adequação à lei gerou o encaminhamento de 229 processos para os Ministérios da Saúde e Educação;
- Alteração do prazo de validade dos certificados. Publicação da Portaria SNAS/MDS nº 158, de 13/11/2013, alterando a validade da certificação de 958 entidades.

Supervisão das entidades certificadas.

Os artigos 24 da Lei nº 12.101/2009 e 14 do Decreto nº 7.237/2010 estabelecem aos Ministérios certificadores a responsabilidade de supervisão das entidades em relação às condições e exigências para o deferimento do CEBAS.

Para a Unidade, conforme constou do Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013, as rotinas relativas a essa responsabilidade foram reguladas pela Portaria MDS nº 353/2011, com a instituição dos procedimentos de supervisão ordinária e extraordinária, sendo a primeira, atualmente executada por meio de ação conjunta com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/MDS, realizada com o cruzamento de dados em sistemas de informação. A Unidade declarou que se encontra em andamento o cruzamento entre a base de dados de certificação (gerada pelo DRSP) e a base criada a partir de Formulário Eletrônico disponibilizado para informações sobre inscrição de entidades nos Conselhos de Assistência Social, preenchido pelos gestores municipais e validado pelos Conselhos, mas não relatou a existência de um programa ou cronograma específico para atuação diante dos possíveis achados dessa iniciativa. A supervisão extraordinária foi descrita como decorrente de indício de irregularidade, mediante a apresentação de denúncia ou de ofício.

Para ambos os procedimentos poderá ser aberto processo formal de supervisão, instaurando inclusive diligências se necessário, cuja consequência pode ser o cancelamento do CEBAS, assegurado o princípio do contraditório e da ampla defesa. O procedimento de supervisão pode gerar consequências para os requerimentos certificados por outro Ministério, desde que a entidade tenha atuação também na área da assistência social.

No Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013 a Unidade destacou que os processos de supervisão ocorrem em sua maioria em via extraordinária, acionada principalmente por denúncias de cidadãos à Ouvidoria do MDS ou por meio de ofícios, cartas e e-mails, ou ainda quando da publicação de notícias de irregularidades na imprensa, as quais geram impacto nas condições de acesso ao CEBAS.

Informações sobre a implantação do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social e do SCNEAS.

O prazo para recadastrar todas as entidades sem fins lucrativos, beneficentes ou não, de cada área de atuação dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Assistência Social, previsto no parágrafo primeiro do artigo 40 da Lei nº 12.101/2009, encerrou-se em maio de 2010. Naquele ano e no seguinte, o MDS realizou o Censo da Rede Privada, respondido pelo gestor local. Todavia, entre 2012 e 2013 foi gerada a base de dados que constituiria o CNEAS no sistema, construída a partir de Formulário Eletrônico que tratava da inscrição de entidades nos Conselhos de Assistência Social, preenchida pelos gestores locais e confirmada pelos respectivos conselhos.

No Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013, a Unidade descreve as diversas informações que estarão disponíveis a respeito das entidades no CNEAS, e informa que o SCNEAS será regulamentado por decreto e as responsabilidades dos gestores da assistência estabelecidas em portaria. Esclarece ainda que para o preenchimento do CNEAS será realizado um Programa (política) estabelecendo critérios e procedimentos

para incentivar a qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades.

Quanto ao SCNEAS como um todo, a Unidade apresentou também um cronograma de desenvolvimento dos módulos do Sistema, conforme quadro a seguir:

Quadro 09 - Cronograma de implantação do SCNEAS

Módulo do SCNEAS	Período	Fase
Módulo do CNEAS (abriga o Vínculo à Rede do SUAS)	2º semestre de 2013	Módulo liberado para utilização em fase de testes, para validação pelos usuários e levantamento de pequenos ajustes necessários.
	1º semestre de 2014	Módulo em operação e pleno funcionamento.
Módulo CEBAS	1º semestre de 2014	Módulo liberado para utilização em fase de testes, para validação pelos usuários e levantamento de pequenos ajustes necessários.
	2º semestre de 2014	Módulo em operação e pleno funcionamento.
Módulo Inscrição	1º semestre de 2015	Módulo liberado para utilização em fase de testes, para validação pelos usuários e levantamento de pequenos ajustes necessários.
	2º semestre de 2015	Módulo em operação e pleno funcionamento.

Fonte: MDS.

Esta versão do cronograma de desenvolvimento e implantação do Sistema foi a primeira apresentada à equipe de auditoria. Quando da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011, a Unidade informou, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 584, de 18/05/2012, que ainda não havia condições de estabelecer prazos diante da necessidade de especificação das regras de negócio e requisitos necessários.

Todavia, foi relatado também no Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013 que alguns quesitos podem impactar o cronograma apresentado, principalmente em relação ao trâmite das regulamentações necessárias, à ausência de ambiente de desenvolvimento e homologação do sistema e ao encerramento do contrato com a fábrica de software pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MDS.

Nos termos do Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013, o acesso ao Sistema obedecerá ao padrão instituído para os aplicativos do MDS, utilizando o Sistema de Autorização e Autenticação do MDS (SAA). O preenchimento das informações sobre as entidades pelo gestor local será dividido em seções: Seção I, aspectos gerais sobre gestão e monitoramento de entidades; Seção II, informações sobre a entidade e oferta; Seção III, relação do gestor com as entidades; Seção IV, pertencimento à Rede SUAS.

Segundo a Unidade, a partir do preenchimento das informações pelo gestor local, o Sistema proporcionará o acompanhamento das ofertas das entidades em termos quantitativos e qualitativos, o que possibilitará adequação aos normativos do SUAS, a aferição do caráter nacional à entidade, e o mapeamento da cobertura e dos tipos de serviços ofertados.

Os fluxos das ações no SCNEAS foram disponibilizados em diagrama à CGU no Anexo II do Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013.

Atuação do DRSP em relação aos conselhos de assistência social, responsáveis pela inscrição e fiscalização das entidades.

Considerando a dependência do processo de vinculação à Rede Socioassistencial do SUAS e da Certificação em relação às atividades e requisitos de inscrição de entidades pelos conselhos municipais e do DF de assistência social previstos na Resolução CNAS nº 16/2010, foi solicitado à Unidade, por meio da SA 201316911-002, seu posicionamento em relação a ações de acompanhamento da atuação das instâncias de controle social.

Em resposta, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS/ nº 1167/2013, a Unidade declarou ter tomado iniciativas, tais como atendimento a dúvidas encaminhadas ao DRSP a esse respeito; elaboração de uma orientação conjunta (MDS/CNAS) em março de 2012 sobre o processo de inscrição aos conselhos locais, disponibilizada no portal do MDS, reformulação do ambiente do DRSP no portal do MDS onde serão disponibilizadas as informações necessárias aos conselhos, sem prazo de conclusão informado. Ressalta, entretanto, que de acordo com a legislação referente ao CEBAS, não há previsão de fiscalização de entidades e sim de monitoramento da certificação, instituído nos termos da Portaria MDS nº 353/2011 com os procedimentos ordinário e extraordinário de supervisão. Destaca ainda que não entende haver dependência entre os três processos, vinculação à Rede Socioassistencial do SUAS, certificação e inscrição das entidades pelos conselhos, pois seriam diferentes níveis de pertencimento ao SUAS.

O questionamento da CGU teve o propósito de conhecer a estratégia do acompanhamento pelo DRSP, dos conselhos de assistência social no que se refere às atividades de inscrição, e a responsabilidade de fiscalização realizada pelas próprias instâncias de controle, uma vez que a inscrição da entidade, primeiro nível de pertencimento à política de assistência social, pressupõe fiscalização a ser realizada pelos conselhos locais. A descentralização do processo para nível local não se justificaria com a criação de rotinas exclusivamente burocráticas de análise documental.

O valor da responsabilidade dos conselhos dentro da gestão dos macroprocessos do DRSP se verifica pelas próprias iniciativas da área mencionadas anteriormente (orientações e reformulação do portal), o que denota uma preocupação dos gestores sobre o assunto.

Há risco envolvido na inscrição de entidades por conselhos de assistência social que não são atuantes ou não estão estruturadas para o trabalho, situações historicamente relatadas pela CGU nos relatórios de fiscalização do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

Assim, se há risco envolvido na inscrição, há risco na certificação, isso porque, apesar de se tratarem de níveis diferentes de pertencimento, a certificação e a vinculação são declaradas pelo MDS com respaldo no trabalho realizado pelas instâncias de controle social, diante da impossibilidade legal de ser certificada entidade sem inscrição regular. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, a Unidade ressaltou que o impacto dos riscos referentes à inscrição junto ao processo de certificação serão mitigados em razão da implementação do SCNEAS – módulo Cadastro, outro requisito para a certificação das entidades beneficentes de assistência social, no âmbito do MDS, relatando que além da

informação do conselho – inscrição –, o cadastro conterá as informações providas pelo gestor local da assistência social, que serão precedidas de visitas e monitoramento do gestor local, em atendimento à competência regulamentada no art. 15, inc. VII da LOAS.

1.1.1.2 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.

Fato

Em atendimento à determinação contida no item 23 da Parte B do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127/2013, a SNAS apresentou no item 35 do Relatório de Gestão informações relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada – BPC (itens I e II).

Aprimoramento dos procedimentos de revisão do BPC

A Unidade se limitou a registrar que o processo de reavaliação automática do BPC estava previsto para 2013, mas em função de erros de conectividade entre o sistema SIBE (Sistema Integrado de Benefício, do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS) e o SIGBPC (Sistema de Informações Gerenciais do BPC, desenvolvido pelo MDS), além de dificuldades relacionadas à área de Tecnologia de Informação do MDS, tal previsão não se concretizou. Destacou que com a superação das dificuldades tecnológicas, os testes já estavam sendo realizados, com previsão de implantação do projeto piloto para o primeiro semestre de 2014.

Considerando que as informações apresentadas pela SNAS no item 35 do Relatório de Gestão não permitem uma suficiente compreensão do assunto, cabe registrar a seguir os principais aspectos relacionados ao novo processo de revisão do BPC, considerando os registros consignados em outros itens do Relatório de Gestão e de informações requeridas junto à Unidade (Solicitação de Auditoria nº 20140576/011, de 11.6.2014), apresentadas por meio do Ofício nº GAB/SNAS/MDS nº 421, de 27.6.2014, que encaminhou a Nota Técnica nº 29/2014 DBA/SNAS/MDS.

De acordo com o artigo 21 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os benefícios de prestação continuada devem ser revistos a cada dois anos. Assim, desde 2008, a SNAS vem empreendendo ações visando implantar um novo processo de revisão dos benefícios, em substituição ao anterior, que contava com a participação de Estados, DF, municípios, além do INSS.

O novo processo de reavaliação bienal em desenvolvimento consistirá de duas fases, sendo a primeira referente a uma rotina automatizada, pautada no cruzamento do banco de dados do BPC com outros bancos de dados, com o objetivo de atualizar a informação de renda do grupo familiar e averiguar a permanência dos requisitos que respaldam a continuidade do benefício. A segunda fase, denominada rotina presencial, diz respeito à reavaliação presencial de beneficiários identificados na rotina automatizada que precisam de complementação das informações cadastrais e de renda do grupo familiar, bem como da avaliação da deficiência e do grau de impedimento, quando for o caso.

Especificamente para realização da primeira etapa, a sistemática definida pela Unidade pauta-se primordialmente no desenvolvimento de solução tecnológica, iniciada pelo MDS em 2009, denominada Sistema de Informações Gerenciais do BPC (SIGBPC). O novo processo prevê ainda a integração entre o módulo de reavaliação do SIGBPC e o módulo READVIR (módulo de revisão bienal) do SIBE/INSS. O SIBE realiza a atualização automatizada da renda mensal familiar *per capita* a partir do cruzamento dos dados disponíveis no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, no próprio SIBE, no Sistema Único de Benefícios – SUB, podendo ainda utilizar outras bases de dados.

No que tange à verificação da elegibilidade dos beneficiários, os parâmetros considerados incompatíveis são: renda familiar *per capita* superior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo; acumulação do BPC com qualquer benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime (ressalvadas as hipóteses do art. 5º do Decreto nº 6.214/ 2007); vínculo trabalhista ativo ou registro de informação que denote o exercício de atividade de trabalho formal na condição de empregado por parte do beneficiário; existência de remuneração advinda do trabalho do beneficiário na qualidade de contribuinte individual quando identificadas contribuições previdenciárias nesta condição, exceto na qualidade de facultativo e na situação de não filiado à Previdência Social.

As bases de dados utilizadas para verificação da elegibilidade são os registros constantes no CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais); a base de dados do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que contempla informações sobre propriedade de terras e assentados; a do CAFIR (Cadastro de Imóveis Rurais), e a de informações sobre os pescadores artesanais.

No arranjo definido, o SIBE gera um arquivo que é transmitido para o SIGBPC. Neste sistema, os benefícios são avaliados segundo os critérios de autonomia e vulnerabilidade, por meio do cruzamento dos dados dos beneficiários do BPC com informações de bancos de dados sociais disponíveis. A partir da análise no SIGBPC os benefícios são agrupados conforme os resultados obtidos para realização dos procedimentos subsequentes, que compreendem o registro da conclusão da reavaliação automatizada e convocação dos beneficiários para a realização das reavaliações presenciais da renda e da deficiência e do grau de impedimento, conforme o caso.

Segundo a Unidade, as dimensões de autonomia e vulnerabilidade social compõem-se de indicadores que abordam a influência de questões relacionadas à condição de vida dos beneficiários e ao seu desempenho ao realizar e participar de atividades da vida diária. Esses indicadores se baseiam em um conjunto de questões aplicadas aos beneficiários idosos e pessoas com deficiência, sendo algumas delas comuns aos dois grupos: beneficiário que vive só, institucionalizado ou com a família; beneficiário que vive em uma família cuja única renda é oriunda do BPC; beneficiário que fez pelo menos uma reavaliação do benefício; e faixa etária do beneficiário.

No caso de beneficiários com deficiência, outros aspectos são observados, como a necessidade de cuidados de terceiros; existência de barreiras à acessibilidade decorrentes de eventos da natureza ou da ação humana; necessidade de adaptação em seu domicílio e/ou instituição; impedimento do beneficiário decorrente de deficiência irreversível/doença irreversível; capacidade em tomar suas próprias decisões; faixa etária e acesso a serviços (saúde, educação, etc) que necessita.

A verificação de autonomia e vulnerabilidade é realizada a partir da base de dados do BPC e das informações de avaliação social disponível no SIBE e importadas para o SIGBPC. Além disso, conforme destacado pela Unidade em outras oportunidades, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) se constitui em uma das principais fontes de dados para o modelo de revisão em desenvolvimento, sendo necessário, contudo, promover a inserção dos beneficiários do BPC no referido cadastro.

Cabe ressaltar que embora a atividade de inclusão dos beneficiários do BPC no CadÚnico tenha merecido esforço considerável por parte da SNAS nos últimos anos, sendo incluída no Pacto de Aprimoramento do SUAS como uma das prioridades para a gestão municipal do SUAS (2014-2017), observou-se que as metas traçadas para os municípios (70% para pequeno porte; 60% para médio e grande porte; e 50% para metrópoles) ainda se apresentam distantes da completude do público alvo que será objeto de revisão bienal. Além disto, de acordo com o Relatório de Gestão, atualmente apenas 40% dos beneficiários foram inseridos no CadÚnico.

Sobre este aspecto, a Unidade foi questionada sobre as estratégias e alternativas definidas para subsidiar a análise de vulnerabilidade social dos beneficiários. Segundo a SNAS, enquanto não se tem ampliada a inserção dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, será adotada como alternativa atribuir mais peso na utilização dos registros do CNIS, registros da base de dados do BPC e das informações constantes na base de dados da avaliação social no SIBE. Ainda sobre o tema, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, a Unidade apresentou as seguintes considerações:

“O Relatório em diversos trechos trata o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico como uma das principais fontes de dados, um dos pilares para a rotina automatizada de revisão dos benefícios, prevista a ser implementada experimentalmente no segundo semestre de 2014, sendo portanto necessária a inclusão dos beneficiários no referido cadastro. Com isto, se destaca como ponto crítico o fato de, conforme consta no Relatório de Gestão 2013, apenas 40% dos beneficiários do BPC estarem cadastrados no CadÚnico.

A respeito disto faz-se necessário ponderar que, entre o momento de concepção do modelo da rotina automatizada para a revisão do BPC e o efetivo desenvolvimento do sistema correspondente, ocorreram mudanças conjunturais que determinaram alterações e adaptações no escopo inicial. Isto se deu inclusive quanto à fonte de dados, deixando de se usar fontes antes previstas que se mostraram inviáveis, como também agregando outras antes inexistentes ou não acessíveis, como as informações constantes na base da avaliação social no SIBE. A importância do Cadastro Único como fonte de informações na fase inicial de implantação da rotina automatizada da revisão foi relativizada por conta de não se ter dados da maioria dos beneficiários. Conforme afirmado anteriormente e se faz constar no Relatório, enquanto não se tem ampliada a inserção dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, será adotada como alternativa atribuir mais peso na utilização dos registros do CNIS, registros da base de dados do BPC e das informações constantes na base de dados da avaliação social no SIBE.

O sistema informatizado foi dotado de estrutura que permite trabalhar com a perspectiva incremental, dando ao processo de revisão condições de incorporar ao longo do tempo novas variáveis de análise e de monitoramento. Haverá, pois,

perspectiva de se acompanhar a evolução dos registros no cadastro administrativo do BPC, bem como a de outros que versem, por exemplo, sobre atendimentos aos usuários da assistência social, dentre estes os beneficiários do BPC e, evidentemente o processo de complementação do cadastramento dos beneficiários no Cadastro Único.”

Verificou-se que no exercício de 2013 foram exaradas importantes decisões por parte do Supremo Tribunal Federal – STF (Recursos Extraordinários n.ºs. 567.985 e 580.963) relacionadas ao BPC. Em síntese, tais recursos questionaram o critério objetivo para a concessão do benefício, previsto no §3º do art. 20 da LOAS (renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo), como única forma de aferição da miserabilidade do possível beneficiário, sendo que o Tribunal foi favorável a esta argumentação. Tais decisões tem repercussão geral, o que tem o condão de impactar sobremaneira a concessão e renovação dos benefícios do BPC.

Neste sentido, questionamos a Unidade sobre a realização de ajustes para adequar o novo processo de revisão às recentes decisões. Em resposta, a Unidade registrou que as decisões do STF demandam alterações legislativas, ainda em discussão, sendo necessário aguardar as novas definições.

Em paralelo ao desenvolvimento dos sistemas SIGBPC e READVIR, questionamos o estágio de celebração de atos formais entre a SNAS e o INSS, estabelecendo responsabilidades às partes, além de informações sobre a elaboração de outros atos normativos internos da SNAS, relacionados às rotinas, critérios e procedimentos do novo processo de revisão. Em resposta, a Unidade informou que para regulamentar o novo processo de revisão foi elaborada uma Portaria Conjunta envolvendo o MDS e o INSS. A minuta da Portaria já foi analisada pela Consultoria Jurídica do MDS, pela Procuradoria Especializada do INSS e está aguardando parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social. A previsão é que seja publicada e entre em vigor ainda em 2014.

Considerando os atrasos relatados pela Unidade no exercício de 2013, que acentuaram o lapso temporal já decorrido para a implantação do novo modelo de revisão, período em que se verificou a paralisação quase integral das revisões dos benefícios, foi solicitada a apresentação de informações sobre a situação atual (junho/2014) de implantação dos sistemas SIGBPC (MDS) e módulo READVIR do SIBE (INSS), incluindo o cronograma previsto para finalização das etapas ainda em desenvolvimento. Em resposta, foram apresentadas as seguintes informações:

Quadro 10 – Cronogramas de Atividades de Implantação da rotina automatizada

Sistema	Atividade	Cronograma
SIGBPC (MDS)	Correção das inconsistências no módulo ETC.	Julho/2014
	Povoamento do banco de dados do SIGBPC com dados da carga inicial e os arquivos mensais recebidos da DATAPREV.	Agosto/2014
	Teste da parte de geração e transmissão de arquivos para o INSS.	Agosto/2014
	Realização do projeto piloto em conjunto com o SIBE.	Setembro/2014
Módulo READVIR do SIBE (INSS)	Homologação das correções dos módulos de reavaliação, AGEPER e outros.	Agosto/2014
	Implantação do piloto da reavaliação na APS de Aldeota/CE.	Setembro/2014
	Início do processo de reavaliação automática nas principais GEX do país.	Dezembro/2014
	Implantação do processo de reavaliação em todas as APS do país.	1º Sem/2015

Fonte: MDS: Nota Técnica nº 29/2014 DBA/SNAS/MDS

Evolução dos quantitativos dos benefícios em processo de revisão.

No que tange aos demonstrativos apresentados pela Unidade, contendo a evolução dos quantitativos dos Benefícios de Prestação Continuada – BPC no período de 2006-2013, vale destacar o significativo aumento no número de benefícios, tanto no BPC – Pessoa com Deficiência quanto no BPC - Idoso, representando um crescimento líquido da ordem de 65,6% e 53,9%, respectivamente. Em dezembro de 2013, o BPC atingiu 3.964.192 benefícios, ou seja, 5% superior ao verificado em dezembro/2012.

Já no que concerne à evolução dos benefícios em processo de revisão, a SNAS esclareceu que o processo de revisão do BPC envolveu a participação dos Estados, DF e municípios, com seis etapas definidas, iniciado em outubro/1999 e concluído em 2007. Registrou a existência de um grupo residual de benefícios, que não foram totalmente revisados nas 4ª, 5ª e 6ª etapas (19.068 benefícios), os quais constituíram uma 7ª etapa, cujas atividades recaem exclusivamente sobre o INSS. (19.068 benefícios). Em 2013, foram revisados apenas 116 benefícios, restando ainda 1.334 deste grupo.

Verifica-se, portanto, um acúmulo de benefícios não revisados, especificamente aqueles concedidos no período de 2008 a 2011, em decorrência do atraso verificado no cronograma de implantação do novo processo de revisão, iniciado ainda em 2008.

1.2 CONTROLES EXTERNOS

1.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento às deliberações do TCU: informações sobre tratamento das demandas e controles instituídos pela Unidade.

Fato

Com o objetivo de aferir o atendimento das determinações e recomendações emanadas do Tribunal de Contas da União (TCU) e suas consequências na gestão da Unidade, foram verificados no site do Tribunal todos os acórdãos que atendessem cumulativamente aos seguintes requisitos:

- a) Expedidos em 2013 ou expedidos após o último exercício em que as contas foram avaliadas pelo órgão de controle interno e que as providências para atendimento tenham sido realizadas pelo gestor a partir de 2013;
- b) Expressa demanda do Tribunal para acompanhamento da deliberação pelo órgão de controle interno.

De forma geral, os acórdãos foram oriundos a partir de irregularidades apuradas em trabalhos de fiscalizações junto a prefeituras selecionadas no programa de sorteio de municípios ou de demandas externas de órgãos de controle (Ministério Público da União). O resultado da análise encontra-se resumido no quadro a seguir:

Quadro 11 - Análise sobre o Atendimento aos Acórdãos do TCU

Acórdãos	Deliberação do TCU	Providência
716/2010 2ª Câmara	Fundão/ES – Determinação à CGU para: informar o seu posicionamento quanto às irregularidades constantes do Relatório de Demandas Especiais nº 00207.050098/2005-42, relativo a recursos	Atendido. No Relatório de Gestão é informado que o gestor não apresentou justificativas sobre as irregularidades e tampouco ressarciu o prejuízo ao Erário, culminando no dano de

	do PETI aplicados em desacordo com o manual do programa e realização de saques e pagamentos sem a comprovação da finalidade; ou encaminhar a TCE no caso de não comprovada a aplicação do recurso e de insucesso na tentativa de ressarcimento ao Erário.	R\$ 40.902,64. Contudo, devido o valor ser inferior a R\$ 75.000,00 não foi instaurada a TCE. O nome do responsável não foi incluído no CADIN por já constar no cadastro.
6711/2010 1ª Câmara	Valença/BA – Determinação à CGU que monitore as irregularidades registradas no Relatório de Demanda Especial nº 0019.004647/2006-14, relativas à necessidade da SNAS reexaminar a prestação de contas de convênios firmados com o objetivo de proteção social às pessoas com deficiência (anos de 2006/2007).	Atendido. No tocante à responsabilidade do gestor, o Relatório de Gestão informa: 2006 – Prestação de contas aprovada, por terem sido apresentadas justificativas para sanar os apontamentos; 2007 – Prestação de contas aprovada parcialmente, sendo reprovado o valor de R\$ 172.940,21 e instaurada a respectiva TCE. Quanto à CGU, registrou-se que a referida TCE já foi encaminhada ao Tribunal.
2472/2012 2ª Câmara	Casimiro de Abreu/RJ – Ciência a CGU acerca da necessidade de acompanhar o saneamento da irregularidade na utilização de R\$ 26.461,26 do PSB (Infância) e PSE (Abrigo) para aquisição de presentes de Natal, por meio do Convite 83/2005, a qual foi identificada no 22º Sorteio Público de Municípios.	Pendente de Atendimento. A SNAS não apresentou resposta ao Ofício nº 307/DSEDES/DS/SFC/CGU-PR, de 07.01.2014, em que lhe foi solicitada as providências conclusivas para a regularização da constatação.
6523/2013 2ª Câmara	João Câmara/RN – Ciência a CGU para dar continuidade ao acompanhamento das medidas saneadoras relativas às irregularidades apuradas no item 5.2.1.1 do Relatório de Fiscalização 034044/2011 do 34º Sorteio Público, referente a pagamentos de despesas incompatíveis com as atividades do CRAS/PAIF.	Pendente de Atendimento. A Unidade, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 191, de 19.02.2014, informou que a prefeitura foi notificada para devolver o montante atualizado de R\$ 39.580,00, sob pena de instauração de TCE.
7151/2013 2ª Câmara	Peri Mirim/MA – Ciência à CGU para o acompanhamento das despesas comprovadas parcialmente com recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), no período de 2003-2008.	Parcialmente atendido. A Unidade, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 185, de 17.02.2014, informou a seguinte situação: 2003 e 2004 – As irregularidades foram tratadas no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 567, de 09.05.2013, o qual informa que para o subitem 2.3.1.2 (comprovação parcial das despesas realizadas à conta PETI) a prefeitura apresentou documentação comprobatória da relação de pagamentos do PETI e que demonstrou coerência em relação ao objetivo do Programa, não tendo caracterizada a realização de despesas inelegíveis. Quanto ao item 2.3.1.2 (comprovação parcial das despesas realizadas à conta Piso Básico de Transição) também foi apresentada a relação de pagamentos efetuados com os respectivos extratos bancários. Neste sentido, as prestações de contas do PETI e do SAC foram consideradas aprovadas. 2005 e 2008 – Os subitens 2.3.1.2 e 2.3.2.1 estão sendo analisados em conjunto com as prestações de contas entregues pela prefeitura e serão apresentadas informações adicionais

		<p>após a conclusão das análises;</p> <p>2006 – Para o subitem 2.3.1.2 deveria ter sido ressarcido o valor de 270,36. Em vista de a importância ser inferior ao valor mínimo de R\$ 75.000,00 não será instaurada a TCE, porém serão adotados os procedimentos cabíveis para recuperar o valor.</p> <p>Quanto ao subitem 2.3.2.1, o gestor apresentou documentação atestando a regular aplicação da verba, sendo o referido item considerado sanado.</p> <p>2007 – Devido a prefeitura não ter apresentado a documentação solicitada pela SNAS, referente a gastos inelegíveis para os subitens 2.3.1.2 e 2.3.21, as despesas foram consideradas reprovadas e atingiram o valor de R\$ 17.581,48. Contudo, em razão da importância ser inferior ao valor mínimo de R\$ 75.000,00 para o efeito de TCE, o responsável foi incluído no CADIN e na conta “Diversos Responsáveis” do SIAFI.</p>
8475/2013 1ª Câmara	<p>Envira/AM – Determinação à SFC/CGU-PR para remeter ao TCU a Tomada de Contas Especial (TCE) sobre as irregularidades cometidas no âmbito do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) no exercício de 2008, notadamente à apresentação de notas fiscais inidôneas.</p>	<p>Pendente de Atendimento. A Unidade, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 305, de 08.04.2014, informa que a prefeitura foi notificada para devolver o montante atualizado de R\$ 146.333,82, sob pena de instauração de TCE.</p>

Fonte: Site do TCU e manifestação da SNAS.

No tocante ao item 9.1 do Relatório de Gestão de 2013 – *Tratamento de Deliberações Exaradas em Acórdãos do TCU* –, ressalte-se, ainda, que foi procedida pesquisa ao site do TCU, no sentido de verificar a existência de outros acórdãos que porventura não tivessem sido relacionados pela Unidade no mencionado Relatório. Da consulta, foram encontrados 5 acórdãos, listados no quadro a seguir, que não foram inseridos originalmente no referido relatório.

Dessa forma, após iniciativas junto à Unidade foram obtidas as providências adotadas para o atendimento dos acórdãos, cuja síntese encontra-se no quadro a seguir:

Quadro 12 - Acórdãos do TCU não constantes do Relatório de Gestão x Medidas adotadas

Acórdão	Deliberação do TCU	Providência
1847/2013 1ª Câmara	<p>9.4. Determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social que comprove perante este Tribunal o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 8674/2011-TCU-1ª Câmara no prazo improrrogável de 60 (sessenta) dias a contar da notificação do presente acórdão.</p>	<p>Atendida</p> <p><i>“O acórdão não compôs o Relatório da SNAS devido a uma falha no levantamento dos Acórdãos, já corrigida, e que não deverá se repetir na elaboração do Relatório de Gestão de 2014.</i></p> <p><i>Em relação ao item 9.4, o município de Fortaleza (CE) devolveu os recursos no dia 17/07/2013, no valor de R\$ 46.540,90, referente a 06 coletivos no período agosto/2009 a dezembro/2009 (competência), mês de encerramento do ciclo I, sanando a irregularidade apontada por ocasião da fiscalização do TCU. Considerando que o Município cumpriu com a obrigação de prestar contas por meio do Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira,</i></p>

		<p>exercício de 2009, a prestação de contas foi <u>aprovada.</u></p> <p>No que se refere ao item 9.5, a SNAS encaminhou a Nota Técnica nº 13/2013 e documentos, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS n. 681/2013, de 19/06/2013, demonstrando as providências adotadas para sanear as irregularidades apontadas, atendendo ao disposto no Acórdão n. 8674/2011-TCU-1ª Câmara”.</p>
3639/2013 2ª Câmara	<p>1.7. Determinar à Secex/AM que envie cópia do presente Acórdão, acompanhada de cópia do parecer da unidade técnica, aos responsáveis e a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sem prejuízo de recomendar que a SPO/SE/MDS adote as medidas cabíveis para obter o eventual ressarcimento ao erário por outros meios cabíveis.</p>	<p>Pendente de Atendimento</p> <p>Não houve determinação expressa ao MDS ou a SNAS. Conforme se verifica do subitem 1.7 a determinação do TCU foi à SECEX-AM.</p> <p>O Acórdão n. 3639/2013-TCU-Segunda Câmara foi enviado ao MDS, por meio do Ofício n. 1059/2013-TCU/SECEX-AM de 1/7/2013 dirigido ao Senhor Secretário Executivo do Ministério que, por sua vez, o encaminhou, por intermédio do Memorando n. 706/2013-GAB/SE/MDS de 12/07/2013, à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento para as providências de sua alçada.</p> <p>O citado Memorando n. 706/2013-GAB/SE/MDS foi enviado à SPO/SE/MDS c/c para a Senhora Secretária Nacional de Assistência Social.</p> <p>A SNAS enviou as cópias dos documentos supracitados à Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social para conhecimento e providências que julgasse pertinentes.</p>
6399/2013 2ª Câmara	<p>1.8. Determinações:</p> <p>1.8.2. ao Fundo Nacional de Assistência Social, que, se ainda não o fez, verifique a situação das prestações de contas dos convênios nºs. 353/2000, 313/2000, 570/2002 e 491/2002, firmados pelo Estado da Bahia respectivamente com os municípios de Santa Maria da Vitória, Juazeiro, Iaçú e Vera Cruz, com a finalidade de aporte de recursos repassados pelo FNAS ao Governo do Estado da Bahia para fins de revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC, conforme antes determinado nos Acórdãos nºs. 3.119/2007, 1.751/2007, 3.213/2007 e 3.212/2007, todos da 1ª Câmara, instaurando a devida tomada de contas especial, caso necessário.</p>	<p>Atendida.</p> <p>“A determinação foi dirigida expressamente ao FNAS, que, por falha no levantamento dos acórdãos, deixou de incluí-lo em seu Relatório de Gestão.</p> <p>O Acórdão n. 6399/2013-2ª Câmara foi enviado ao MDS por meio do Ofício n. 0251/2014-SECEX-BA de 17/2/2014 dirigido ao Fundo Nacional de Assistência Social aos cuidados do Senhor Secretário Executivo do MDS que, por sua vez, o encaminhou, por intermédio do Memorando n. 242/2014-GAB/SE/MDS de 13 de março de 2014, à Senhora Secretária Nacional de Assistência Social.</p> <p>A SNAS, pelo Memo/CGGI/GAB/SNAS/MDS n. 343 de 18 de março de 2013, enviou a diligência à Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social que, por meio do Memorando 285/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS de 31 de março de 2014, prestou os esclarecimentos necessários para atender a demanda.</p> <p>Finalmente, por meio do Mem. CGGI/SNAS/MDS n. 517 de 14/04/2014, a SNAS respondeu à SE/MDS, nos seguintes termos:</p>

Inicialmente, identificamos, abaixo, os convênios firmados entre União e Estado e entre Estado e Municípios:

O Convênio SIAFI nº 376.066, celebrado entre a União e o Estado da Bahia, gerou os subconvênios nºs 353/2000 e 313/2000 firmados entre o Estado da Bahia e o Município de Santa Maria de Vitória e o Município de Juazeiro, respectivamente.

O Convênio SIAFI nº 450.682, celebrado entre a União e o Estado da Bahia, gerou os subconvênios nºs 570/2002 e 491/2002 firmados entre o Estado da Bahia e o Município de Iaçú e o Município de Vera Cruz, respectivamente.

Ressalte-se que os convênios firmados entre a União, por intermédio do MDS, e o Governo do Estado da Bahia tiveram por objeto, respectivamente, as 1ª e 3ª Etapas de Revisão do BPC, Por sua vez o Governo Estadual firmou convênios com os municípios acima elencados, transferindo-lhes parte dos recursos recebidos pela União.

Em relação ao Convênio SIAFI 376.066 a União repassou a importância de R\$ 694.200,00 (seiscentos e noventa e quatro mil e duzentos reais) ao Governo do Estado da Bahia com contrapartida no valor de R\$ 77.134,00 (setenta e sete mil e cento e trinta e quatro reais). Desse montante o Governo Estadual firmou com os municípios de Santa Maria da Vitória e Juazeiro os Convênios nºs 353/2000 e 313/2000 transferindo os valores de R\$ 2.286,00 (dois mil e duzentos e oitenta e seis reais) e de R\$ 6.309,00 (seis mil e trezentos e nove reais), respectivamente.

Assim, considerando os Acórdãos n. 3119 e 1751/2007-TCU-1ª Câmara à época a SNAS notificou a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza da Bahia-SETRAS para apresentar documentação quanto à regularidade da prestação de contas dos convênios supracitados ou, na impossibilidade, restituir ao erário, entre outros, a integralidade dos valores transferidos aos municípios, devidamente corrigidos. Atendendo à determinação da SNAS, o Estado restituiu as quantias solicitadas, no valor total de R\$ 62.400,77 (sessenta e dois mil, quatrocentos reais e setenta e sete centavos), que corresponde às irregularidades constantes, entre outros, nos Convênios nºs 353/2000 e 313/2000. Dessa forma, a prestação de contas do Convênio SIAFI n. 376.066 foi aprovada.

Quanto ao Convênio SIAFI 450.682, a União repassou o valor de R\$ 749.846,00 (setecentos e quarenta e nove mil e

		<p>oitocentos e quarenta e seis reais) com contrapartida no valor de R\$ 83.317,00 (oitenta e três mil e trezentos e dezessete reais). A seu turno, o Governo Estadual firmou os Convênios 570/2002 e 491/2002 com os municípios de Iaçú e Vera Cruz repassando os valores de R\$ 920,00 (novecentos e vinte reais) e R\$ 1.260,00 (hum mil e duzentos e sessenta reais), respectivamente.</p> <p>No mesmo sentido, em razão dos apontamentos contidos nos Acórdãos nºs 3213 e 3212/2007-TCU-1ª Câmara a SNAS notificou a SETRAS para restituir, entre outros, a integralidade dos recursos repassados àquelas municipalidades. Em resposta foi apresentado comprovante de pagamento da Guia de Recolhimento da União no valor total de R\$ 20.752,89 (vinte mil, setecentos e cinquenta e dois reais e oitenta e nove centavos), correspondente a irregularidades apontadas, entre outros, nos Convênios 570/2002 e 491/2002. Portanto, a prestação de contas do Convênio SIAFI n. 450.862 também foi aprovada.</p> <p>Destacamos, que as aprovações ora relatadas foram efetivadas com base na Instrução Normativa STN/MF n. 1 de 1997, bem como o conveniente demonstrou a execução do objeto e o alcance do objetivo proposto, ressalvadas as irregularidades que não geraram dano ao Erário”.</p>
7425/2013 1ª Câmara	<p>9.5. dar ciência ao Fundo Nacional da Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:</p> <p>9.5.1. da necessidade, se ainda não o fez, da análise da prestação de contas do Programa de Apoio à Criança em Creche - PAC-Creche 2005, levando em consideração o que consta no Relatório de Fiscalização 551 da Controladoria-Geral da União, de 16/8/2005;</p> <p>9.5.2. quando da análise da prestação de contas do Programa de Apoio à Criança em Creche - PAC-Creche 2005, caso apure dano ao erário, adote as providências administrativas cabíveis para ressarcimento do débito, instaurando, se for o caso, a tomada de contas especial, observado o disposto na IN/TCU 71/2012, ou represente ao Tribunal, caso constatadas apenas irregularidades que não ensejem débito;</p>	<p>Pendente de Atendimento.</p> <p>“Não houve determinação expressa ao MDS ou a SNAS.</p> <p>O Acórdão n. 7425/2013-TCU-1ª Câmara foi enviado ao MDS por meio do Ofício 3448/2013-TCU/SECEX-MA, de 28/11/2013, dirigido ao Senhor Secretário Executivo do Ministério que, por sua vez, o encaminhou por intermédio do Memorando nº 1416/2013-GAB/SE/MDS, de 19/12/2013, à Senhora Secretária Nacional de Assistência Social.</p> <p>A SNAS, por meio do Mem. CGGI/GAB/SNAS/MDS n. 942 de 27/12/2013, enviou a demanda a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social para as providências de sua alçada”.</p>
8470/2013 1ª Câmara	<p>1.7.1. Determinar à Secex/BA que, no âmbito do processo de monitoramento a ser instaurado, diligencie ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para que informe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, contados a partir da ciência, a</p>	<p>Pendente de Atendimento.</p> <p>“Não houve determinação expressa ao MDS ou a SNAS. Conforme se verifica do subitem 1.7.1 a determinação do TCU foi à SECEX-BA.</p> <p>O Acórdão n. 8470/2013-1ª Câmara foi</p>

<p>situação do cumprimento do Acórdão 1399/2008 - 2ª Câmara referente aos Convênios 156/2000 e 512/02, firmados pelo Governo do Estado da Bahia com o Município de Santa Brígida/BA, com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social, conforme diligência efetuada ao Estado da Bahia mediante Ofício 19686/DEFNAS/SNAS/MDS, de 20/11/2008, ou a situação dos convênios firmados com o Estado da Bahia, nos moldes do informado no Ofício 251/DEFNAS/SNAS/MDS, de 30/11/2012.</p>	<p><i>enviado ao MDS, por meio do Ofício n. 2450/2013-TCU-SECEX-BA de 27/12/2013, dirigido ao Fundo Nacional de Assistência Social aos cuidados do Senhor Diretor-Executivo”.</i></p>
---	---

Fonte: TCU e manifestação da SNAS.

Dessa forma, embora não tenham sido incluídas no Relatório de Gestão as tratativas para o atendimento dos Acórdãos nº 1847/2013 - 1ª Câmara, nº 3639/2013 - 2ª Câmara, nº 6399/2013 - 2ª Câmara, nº 7425/2013 - 1ª Câmara e nº 8.470/2013 – 1ª Câmara, ficou demonstrado que os encaminhamentos necessários foram adotados, encontrando-se atendidas duas das cinco deliberações emitidas pelo Tribunal.

No que se refere aos controles internos delineados para o cumprimento das deliberações da Corte de Contas, a SNAS mantém unidade administrativa ligada ao seu gabinete para coordenar o processo de atendimento às demandas dos órgãos de controle, denominada de Coordenação-Geral de Gestão Interna – CGGI, composta por 18 servidores. Apesar da força de trabalho dessa Unidade ter sido ampliada em 2013, o gestor comunicou que enfrenta dificuldades para o atendimento tempestivo das determinações, como, por exemplo: a) os reduzidos prazos estipulados nas deliberações frente às suas especialidades, as quais necessitam da atuação de outros atores (áreas técnica da SNAS, FNAS e Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/SE/MDS) que não estão sob a ingerência daquela Coordenação; b) a complexidade do conjunto de normativos que regulamentam a política de assistência social (que demandam tempo para a absorção de todas as pessoas envolvidas no ciclo da política pública); c) a natureza das atividades da própria CGGI que são essencialmente complementares às ações dos atores que possuem atribuições mais afetas ao atendimento do objeto das deliberações; e d) a dependência da atuação dos atores diligenciados, que em diversas ocasiões não consideram a diligência no mesmo nível de prioridade da CGGI.

Em resposta às adversidades enfrentadas, a CGGI ressaltou que participa de reuniões que funcionam como instância de discussão sobre a gestão das políticas públicas, bem como desenvolve ações de capacitação para o seu quadro de pessoal, como, por exemplo, oficinas para alinhar conhecimentos da equipe acerca da operacionalização do SISDILIGÊNCIA (Sistema de Controle e Gestão de Diligências) e reuniões pontuais para discutir deficiências encontradas em seu processo de trabalho.

Não obstante a CGGI disponha de sistema de controle específico para atendimentos às diligências do TCU e de outras demandas externas (SISDILIGÊNCIA), cabe alertar à Coordenação acerca da necessidade de aprimoramento de seus instrumentos de controle com o fito de confirmar o atendimento das determinações do Tribunal, inclusive divulgando junto às demais unidades internas (área técnica e FNAS) sobre os riscos assumidos e as consequências impostas à SNAS pelo não cumprimento das determinações do TCU nos prazos estipulados.

Ressalte-se que a Unidade foi multada em 2013 no valor de R\$ 2.000,00 pelo TCU, conforme Acórdão nº 1.847/2013 – 1ª Câmara (embora a penalidade tenha sido posteriormente revertida no Acórdão nº 7.528/2013 – 1ª Câmara), o que reflete, de alguma maneira, fragilidade no fluxo operacional existente, para cumprimento às determinações do TCU.

A respeito do fluxo para o atendimento das determinações do TCU, a Unidade informou que essa atividade não está regulamentada em portaria específica e que seu principal instrumento de apoio para o acompanhamento das determinações consiste na utilização do SISDILIGÊNCIA, ferramenta desenhada para a organização de toda a lógica do processo de monitoramento das demandas, cuja manutenção compete à DTI/SE/MDS. O backup dos dados do Sistema é armazenado em máquinas de alto desempenho e realizado semanalmente por empresa contratada para serviços de banco de dados, sendo a supervisão contratual de responsabilidade de servidores especialistas em banco de dados do MDS. Por sua vez, as principais etapas do fluxo da CGGI para a produção das respostas ao TCU correspondem aos seguintes insumos:

- a) Cadastro das demandas no sistema;
- b) Identificação das áreas responsáveis pela gestão do objeto e o repasse das demandas;
- c) Estimativa de prazo para a produção de informação pela área competente, a depender da complexidade da matéria;
- d) Designação de servidor para o acompanhamento dos prazos;
- e) Monitoramento periódico dos prazos delimitados;
- f) Análise das informações repassadas pelas áreas demandadas, sendo verificadas, ainda, eventuais inconsistências.

A CGGI demonstrou algumas das funcionalidades suportadas pelo SISDILIGÊNCIA, sendo dada ênfase no cadastro/trâmite/consulta das informações inseridas no Sistema com vistas a evidenciar a função da rastreabilidade da ferramenta, indicando que existe forma de controle da situação das providências adotadas (status da demanda como atendida ou em andamento) para o atendimento da recomendação. Além das funções operacionais, o gestor destacou que, embora o sistema esteja sendo aprimorado no módulo de geração de relatórios, já é possível a exportação de informações gerenciais para a tomada de decisão, a exemplo de indicadores de gestão que são gerados a partir de parâmetros pré-definidos.

Por fim, o gestor comunicou que existem duas minutas de manuais de instruções para os usuários, sendo uma de caráter técnico e desenvolvido pela empresa prestadora de serviço de fábrica de software do MDS e a outra elaborada pela própria equipe da CGGI (em conjunto com o FNAS) que possui caráter operacional dos procedimentos que devem ser realizados no Sistema.

Apesar de o SISDILIGÊNCIA auxiliar a CGGI no atingimento de seus objetivos, cumpre registrar que no referido Sistema não existe perfil para autorizar o acesso às demais áreas da SNAS (embora o FNAS disponha de acesso ao Sistema), que são diligenciadas para adotarem medidas necessárias ao cumprimento das demandas do TCU. Neste sentido, essa restrição de acesso consome tempo e esforço de servidores da CGGI para a alimentação no Sistema das informações produzidas por aquelas áreas. Assim, a descentralização de acesso ao SISDILIGÊNCIA viria contribuir para a melhoria do controle no atendimento às demandas.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos das Ações de Governo sob a responsabilidade da Unidade.

Fato

A SNAS tem suas finalidades definidas no Decreto nº 7493/2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, competindo-lhe, entre outras, a definição das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, observando as propostas das conferências nacionais e as deliberações do CNAS, e a implementação e a garantia do funcionamento do Sistema Único Nacional de Proteção Social, baseado na cidadania e na inclusão social, mediante a unificação e a descentralização de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

Para o cumprimento dessas responsabilidades, segundo informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2013, o plano estratégico da assistência social foi definido no Plano Decenal SUAS – Plano 10 –, sendo estabelecido um conjunto de estratégias e metas relativas ao modelo socioassistencial, à rede socioassistencial e intersectorialidade, ao investimento setorial, à gestão do trabalho e à redemocratização do controle social.

O planejamento estratégico é materializado em Programas e Ações, com metas físicas e financeiras, monitoradas por meio do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e do Plano Plurianual – PPA 2012-2015.

As atribuições da SNAS assinaladas no Decreto nº 7493/2011 se coadunam com a finalidade do Programa 2037, que é o Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e, neste sentido, a Secretaria responde integralmente pelos cinco objetivos do referido programa de governo.

No entanto, cabe esclarecer que há ações de governo em que a SNAS é apenas o órgão supervisor, não cabendo à Secretaria a execução direta da meta física, mas, principalmente, a coordenação/articulação para a implementação do objetivo governamental, como, por exemplo, as Ações 0561/0565/0573/0575/2583/2589 cujos créditos orçamentários são descentralizados ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS para a execução dos benefícios assistenciais de Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada. Isto significa que do orçamento do Programa 2037, de R\$ 36.312.351.617,00, aproximadamente 91,38% (R\$ 33.181.981.095,00) não são executados pela SNAS.

No modelo de execução orçamentária da SNAS, as ações são realizadas de forma descentralizada, por meio de transferências voluntárias (convênios e/ou contratos de repasse) celebradas junto a municípios ou por repasses do FNAS a fundo de municípios e DF. Avaliou-se o resultado quantitativo e qualitativo de seis ações governamentais sob a responsabilidade da SNAS, as quais foram selecionadas em função dos critérios de relevância (vinculação à missão institucional), criticidade (histórico de riscos e

impropriedades/irregularidades apurados em ações de controle como as fiscalizações nos municípios contemplados no Sorteio de Municípios, nos relatórios de demandas externas e no acompanhamento permanente da gestão) e materialidade (volume de recursos sob a perspectiva orçamentária e financeira).

O quadro a seguir compila a representatividade das Ações de governo que foram objeto de avaliação, para contextualizar as análises registradas neste Relatório de Auditoria:

Quadro 13 – Ações avaliadas – Programa 2037

R\$ 36.312.351.617,00

Programa de Governo				
2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social				
Objetivo	Ações	Representação Ação/Objet.	Represent. Objet./Prog.	Escopo da Auditoria
0282 Proteção Social Básica R\$ 1.484.429.002,00	20V5 Ações Complementares de Proteção Social Básica R\$ 120.000.000,00	8,08%	4,08%	Ações 2A60 2B30
	2A60 Serviços de Proteção Social Básica R\$ 1.234.702.620,00	83,18%		
	2B30 Estruturação da Rede de Serv. de Proteção Social Básica R\$ 129.726.382,00	8,74%		
0370 Proteção Social Especial R\$ 875.487.118,00	2A65 Serv. de Prot. Social Especial de Média Complexidade R\$ 546.126.094,00	62,38%	2,41%	Ação 2B31
	2A69 Serv. de Prot. Social Especial de Alta Complexidade R\$ 247.078.591,00	28,22%		
	2B31 Estruturação da Rede de Serv. de Proteção Social Especial R\$ 82.282.433,00	9,40%		
0371 Benefícios Assistenciais	0561 Renda Mensal Vitalícia Por Idade R\$ 379.352.466,00	1,14%	91,38%	O objetivo 0371 não foi avaliado pela equipe de auditoria em função dele ser operacionalizado pelo INSS/Dataprev, competindo à SNAS a coordenação, a supervisão e articulação da gestão do BPC, bem como ao acompanhamento da manutenção da Renda Mensal
	0565 Renda Mensal Vitalícia Por Invalidez R\$ 1.386.967.230,00	4,18%		
	0573 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social a Pessoa Idosa R\$ 14.386.656.021,00	43,35%		
	0575 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social a Pessoa Deficiente R\$ 16.964.173.839,00	51,12%		

R\$ 33.181.981.095,00	2583 Processamento de Dados do Benefícios de Prestação Continuada (BPC) R\$ 48.651.539,00	0,14%		Vitalícia.
	2589 Avaliação e Operacionalizaç. do Benefício de Prestação Continuada (BPC) R\$ 15.000.000,00	0,04%		
	2E45 Transferência de Renda a Pessoas Residentes no País (Lei 10835/2004) R\$ 1.000.000,00	0,003%		
0372 Gestão e Vigilância Social R\$ 245.995.852,00	8893 Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social, no âmbito do SUAS R\$ 245.995.852,00	100%	0,67%	Ação 8893
0373 Controle e Participação Social R\$ 9.011.483,00	8249 Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social R\$ 9.011.483,00	100%	0,02%	Ação 8249

Fonte: LOA e SIAFI Gerencial.

A Unidade consignou diversos fatores que impactaram na implementação de suas ações, a exemplo de mudanças na gestão das administrações municipais pelas eleições de 2012, que demandam tempo para a absorção das atividades pelas novas equipes, bem como as ofertas de cofinanciamento federal que não foram totalmente aceitas pelos municípios, em razão das divergentes prioridades dos governos locais/regionais que se deparam com escolhas envolvendo diversas políticas públicas e sua reduzida capacidade fiscal/institucional.

Ação 2A60 - Serviços de Proteção Social Básica

A Ação 2A60 tem por finalidade assegurar a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) pela rede de unidades de proteção social básica para viabilizar o atendimento e acompanhamento das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social.

Os recursos da ação amparam o cofinanciamento do governo federal, com repasses de forma regular e automática aos municípios, para a oferta do PAIF nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS (ou CRAS itinerantes - embarcações) ou nos territórios de difícil acesso pelas Equipes Volantes, e para a oferta do SCFV nos CRAS ou na rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica. O cofinanciamento deve obedecer aos critérios universais de partilha de recursos pactuados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

A implementação da Ação é realizada de forma descentralizada, por meio de transferências de recursos do FNAS para o(s) fundo(s) municipal(is) e distrital de

Assistência Social, competindo ao Departamento de Proteção Social Básica, da SNAS, a responsabilidade pelo acompanhamento da Ação.

No exercício de 2013, a execução da ação ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 14 - Ação 2A60 – Serviços de Proteção Social Básica

Programa: 2037 (Fortalecimento do Sistema único de Assistência Social)		
Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Ente Federado Apoiado)		
5.480	5.500	100,36%
Meta Financeira		
R\$ 1.299.642.195,00	R\$ 1.299.642.195,00	100%

Fonte: LOA, SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão de 2013.

Pela unidade de medida ser constituída como “ente federal apoiado” e pela forma de implementação ser baseada na transferência de recursos do FNAS para os fundos municipais e o distrital, a execução das metas física e financeira da Ação é necessariamente similar, ou seja, o desempenho da perspectiva física reflete na performance da abordagem financeira ou vice-versa, sem agregar subsídios adicionais para a análise.

Os recursos da Ação cofinanciam quatro serviços ofertados na rede de Proteção Social Básica: PAIF e manutenção e funcionamento dos CRAS, SCFV, equipes volantes e manutenção das lanchas de assistência social.

Sobre o PAIF/CRAS, a Unidade destacou em seu Relatório de Gestão que em 2013 foi dada continuidade à estratégia de expansão do cofinanciamento deste serviço junto a municípios que não possuíam CRAS cofinanciados. Assim, a oferta foi ampliada para 148 novos municípios no exercício, limitada na relação de um PAIF/CRAS a cada município. Neste sentido, conforme dados disponibilizados no Relatório de Gestão, o ano foi encerrado com o cofinanciamento de 7.507 CRAS, distribuídos em 5.527 municípios, representando uma elevação de 1,22% em relação a 2012. Além do plano da expansão da cobertura territorial, em 2013 também foi reajustado o valor do cofinanciamento (Portaria MDS nº 116/2013), passando de R\$ 1,80 para R\$ 2,40 por família, com o objetivo, entre outros, de impactar positivamente na composição e na qualificação das equipes, em função de que a Lei nº 12.435/2011 autoriza o gasto de parte dos recursos para o pagamento de despesas com pessoal e dessa forma a verba possibilita a realização de concursos públicos como tática alternativa para reduzir a rotatividade de pessoal.

Cabe destacar que o MDS não cofinancia todos os CRAS dos municípios, sendo que de acordo com o Relatório de Gestão, existiam 7.883 unidades no país (Censo 2013). Tal quantitativo evidencia a intensidade da política expansionista empreendida pelo MDS, realizada a partir de 2003, quando se partiu de uma base de 454 unidades, aspecto significativo para a universalização dos direitos sociais.

Associado ao processo de expansão verificado, a Unidade vem desenvolvendo ações visando incrementar o processo de qualificação do funcionamento dos CRAS, em observância as padrões estabelecidos na Resolução CIT nº 5, de 3/5/2010, que pactuou critérios mínimos em 4 (quatro) dimensões: Estrutura Física, Recursos Humanos,

Horário de Funcionamento e Atividades Realizadas. O padrão pactuado (Metas do Desenvolvimento do CRAS), escalonado de maneira incremental/anual, é medido após cada rodada de coleta de dados pelo Censo SUAS, sendo as metas finais fixadas para o período 2012/2013, cuja apuração ainda não foi finalizada (Censo SUAS 2013).

Contudo, de acordo com o Censo de 2012, aproximadamente 94% dos 7.725 CRAS que responderam o referido censo não cumpriram uma ou mais metas estabelecidas para o período 2011/2012. Analisando-se individualmente as dimensões Estrutura Física, Recursos Humanos e Atividades Realizadas, constata-se o percentual significativo de não alcance das metas (52,75%, 63,62%, 77,15%, respectivamente). Por outro lado, de forma positiva, verifica-se que apenas 2,5% dos CRAS ainda não alcançaram as metas estabelecidas para a dimensão Horário de Funcionamento.

Sobre a dimensão recursos humanos, cabe ainda destacar que de acordo com o referido Censo, do conjunto de profissionais do CRAS, 32% são de servidores temporários. Apesar deste tipo de contratação ser admitida constitucionalmente, em função de o direito à assistência social ser constitucional e os serviços colocados à disposição pelo Estado serem de caráter continuado nos termos da LOAS, essa forma de vínculo pode impactar negativamente os resultados da política, considerando que, ao ser somada a outras formas mais precárias de contratação, representam 60% do total de profissionais dos CRAS.

Neste sentido, vale salientar a relevância da dimensão Recursos Humanos no conjunto de recursos e capacidades operacionais dos CRAS, considerando que a oferta das atividades pauta-se na adequada composição da equipe de trabalho, formada por assistentes sociais e psicólogos capacitados. O não atendimento das metas desta dimensão e a existência de parcela significativa de vínculos precários nas equipes de referência constituem riscos para o atingimento dos objetivos da Ação, no que tange à oferta do PAIF.

O acompanhamento desta Ação vem sendo efetivado no âmbito da Avaliação da Execução do Programa de Governo – AEPG. A avaliação abrange a verificação da atuação dos atores das três esferas: controles e mecanismos da gestão federal, cujas verificações preliminares constam em ponto específico deste relatório; atuação dos estados federados, como responsáveis pelo acompanhamento e apoio aos entes municipais/DF, conforme previsto na Resolução CIT nº 08/2010; e, na esfera local (municípios e DF), a gestão financeira dos recursos fundo a fundo e as condições de funcionamento das unidades propriamente ditas, aspecto aferido a partir dos próprios padrões instituídos nacionalmente pelas Metas de Desenvolvimento do CRAS (Resolução CIT nº 05/2010).

As fiscalizações consideraram duas estratégias: nos grandes municípios (população superior a 500 mil habitantes), a seleção dos CRAS foi aleatória, correspondente a uma amostra de 84 CRAS em 35 municípios. Já para os municípios de até 500 mil habitantes, as fiscalizações foram realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos (37º a 39º Sorteios).

Embora os resultados das fiscalizações ainda não estejam consolidados, os dados parciais mais relevantes indicam impropriedades relacionadas à execução dos recursos federais por parte dos municípios e o não alcance das metas instituídas nacionalmente, por uma parcela significativa dos CRAS fiscalizados, situação ratificada pelos

resultados parciais capturados no Censo SUAS 2012. Quanto à atuação dos estados, os resultados ainda estão sendo analisados.

Ainda dentro do contexto das Metas de Desenvolvimento do CRAS, a Comissão Intergestores Tripartite editou a Resolução CIT nº 21/2013, publicada somente em fevereiro de 2014, que trata de procedimentos e responsabilidades para adequação do funcionamento dos CRAS, após o término das metas fixadas na Resolução CIT nº 05/2010. Assim, a partir da apuração final das metas (Censo SUAS 2013), a SNAS poderá suspender o repasse do cofinanciamento federal referente ao Piso Básico Fixo dos CRAS que permanecerem em situação precarizada de funcionamento. Sobre o assunto, cabe destacar que após a publicação da Resolução CIT nº 21/2013, esta Controladoria interagiu com a Unidade, indicando, de forma preliminar, aspectos relevantes que não estão explicitados na referida Resolução, os quais demandam tratamento específico por parte da SNAS.

No que concerne ao SCFV, a Unidade destacou em seu Relatório de Gestão o reordenamento realizado no exercício de 2013, ampliando a cobertura para todas as faixas etárias que constam na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, com o propósito de universalizar a oferta e equalizar a cobertura do financiamento para facilitar a execução do serviço e reduzir a burocracia. Assim, a partir dos critérios definidos, foi disponibilizado o aceite do SCFV para 5.074 municípios, com base na capacidade de atendimento estimada para 1.680.580 usuários, tendo 99,25% (5.036) dos municípios, aceitado a oferta para a capacidade de atendimento estimada em 1,65 milhão de usuários. No Censo Suas de 2013, as questões relativas à execução do SCFV foram respondidas por 7.300 CRAS, o que representa um percentual de atendimento razoável, tendo em vista que esse serviço não é obrigatoriamente ofertado no CRAS, sendo prestado em outras unidades públicas (Centros de Convivência) ou em entidades privadas de assistência social, referenciadas ao CRAS.

Em relação às equipes volantes, são vinculadas a unidades do CRAS em funcionamento e atuam em áreas de difícil acesso para a busca ativa de famílias em situação de vulnerabilidade social. O Ministério definiu como meta do Plano Brasil sem Miséria o cofinanciamento de 1.456 equipes volantes até o encerramento do ano de 2014 e, neste contexto, o desempenho do serviço foi negativo no exercício de 2013, tendo em vista que o ano de 2013 iniciou com 1.205 equipes cofinanciadas, em 1.038 municípios, e encerrou com 1.195 equipes, em 1.028 municípios, em razão de cancelamentos pela não implementação desses serviços. Uma das medidas adotadas pela Unidade para aprimorar os resultados desse serviço se refere à contratação de consultoria para elaboração de orientações técnicas sobre os serviços das equipes volantes, visando qualificar a prestação desses serviços, em especial junto aos povos e as comunidades tradicionais.

Com a finalidade de universalizar a proteção básica em territórios de vulnerabilidade social, o Ministério desde o exercício de 2012 tem ofertado entregas/doações de lanchas de assistência social, juntamente com o cofinanciamento para sua manutenção, para os municípios elegíveis da região amazônica-pantanal e que são selecionados a partir do levantamento do Censo SUAS 2011, que possuam CRAS atendendo em comunidades ribeirinhas. Até o encerramento do exercício de 2013, do universo de 54 municípios elegíveis foram doadas 30 lanchas, cabendo ressaltar que a entrega das lanchas e o repasse dos recursos foram iniciados a partir do mês de julho de 2013.

Ação 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e Ação 2B31 - Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial

As Ações são executadas por intermédio da descentralização de recursos através de convênios e contratos de repasse celebrados entre o FNAS e os municípios/Estados e DF, competindo aos Departamentos de Proteção Social Básica (DPB) e de Proteção Social Especial (DPE) a responsabilidade pelo acompanhamento das Ações.

As mesmas têm por finalidade apoiar a implantação, a qualificação e a reestruturação das unidades prestadoras de serviços de proteção social básica (2B30) e especial de média e alta complexidade (2B31), com vistas a melhorar as condições de atendimento, a ampliação do acesso aos serviços e aprimorar sua gestão.

Os recursos das Ações amparam o cofinanciamento do governo federal para a modernização (aquisição de veículos/equipamentos e materiais permanentes/consumo e contratação de serviços), além da execução de obras (construção/ampliação/reforma) das Unidades Públicas da Rede de Proteção Social Básica e Especial. Custeiam, ainda, as despesas do Contrato Administrativo nº 01/2009 celebrado com a Caixa Econômica Federal, instituição financeira que atua como mandatária da União na operacionalização de contratos de repasses firmados com municípios, os quais são formalizados atendendo critérios de partilha de recursos pactuados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

No exercício de 2013, a execução das Ações ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 15 - Ação 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica

Programa: 2037 (Fortalecimento do Sistema único de Assistência Social)		
Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
550015 (Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Unidade Atendida)		
731	0	0%
Meta Financeira		
R\$ 129.726.382,00	R\$ 124.652.472,00	96%

Fonte: LOA, SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão de 2013.

Quadro 16 - Ação 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial

Programa: 2037 (Fortalecimento do Sistema único de Assistência Social)		
Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidades Gestoras: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
550015 (Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Unidade Atendida)		
448	0	0%
Meta Financeira		
R\$ 82.282.433,00	R\$ 46.821.790,00	56,90%

Fonte: LOA, SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão de 2013.

Em observação aos quadros acima, verifica-se que os recursos executados em 2013 não refletem as execuções físicas, tendo em vista que enquanto a meta financeira se baseia nos empenhos das transferências voluntárias *celebradas em 2013*, a meta física somente é computada quando da efetiva liberação dos recursos financeiros.

Neste sentido, a não concretização das metas físicas de ambas as Ações no próprio exercício se deve, em parte, às exigências normativas das transferências realizadas via SICONV, as quais requerem providências diversas do concedente/conveniente e dificultam o repasse financeiro dos recursos federais ainda em 2013. Acerca das metas financeiras, os valores constantes dos quadros se referem aos convênios e contratos de repasse assinados no final do exercício.

No Relatório de Gestão, o gestor enfatizou que do universo das 1.179 unidades (731/Ação 2B30 e 448/Ação 2B31) estimadas como meta física para o exercício de 2013, grande parte se refere a projetos de emendas parlamentares. Neste sentido, no SICONV foram apresentadas 318 propostas (137/Ação 2B30 e 181/Ação 2B31) de transferências voluntárias relativas a recursos originados de emendas, nas quais 281 propostas (124/ação 2B30 e 157/ação 2B31) foram aprovadas no que tange ao mérito social. As justificativas para os casos de não aprovação do mérito social se devem às dificuldades que os municípios de menor porte enfrentam na condução de sua gestão, não possuindo pessoal capacitado e condições de cumprir as exigências legais para a formalização das propostas, e, dessa forma, esses entes federados não atenderam aos pedidos (e respectivas reiteraões) de esclarecimento/complementação/retificação de informações específicas constantes dos projetos técnicos das propostas.

No tocante aos projetos de iniciativa do poder executivo, o gestor informou que dos 481 municípios elegíveis (355/Ação 2B30 e 126/Ação 2B31) que atendiam aos critérios legais (Resolução CIT nº 10/2013 e Resolução CNAS nº 13/2013), foram registradas no SICONV 392 propostas (291/Ação 2B30 e 101/Ação 2B31), tendo sido aprovadas 374 (291/Ação 2B30 e 83/Ação 2B31) quanto ao mérito social.

Com vistas a atingir as metas, a SNAS/FNAS informou ter disponibilizado guia aos municípios contendo as orientações para inserção das propostas e os modelos dos documentos necessários para reduzir o número de propostas incompletas no conteúdo ou por documentação pendente. Contudo, não obstante as orientações efetuadas, os convenientes ainda enfrentam dificuldades no atendimento das exigências da legislação aplicável. Ressalte-se, além disso, que em 2013, contribuiu para uma execução abaixo das expectativas a liberação dos Programas no SICONV somente a partir de julho/2013.

Ação 8893 – Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

A Ação 8893 tem por finalidade a ampliação da capacidade de coordenação da gestão do SUAS e o apoio à sua implementação nos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como organizar e coordenar a Vigilância Social, para o monitoramento das vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos, dos padrões dos benefícios e ações ofertadas pela política de assistência social, alinhadas às diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742/93).

A implementação da Ação é realizada de forma direta ou descentralizada, a depender da natureza da atividade, sendo a descentralização destinada ao aprimoramento da capacidade da gestão descentralizada de Assistência Social, com destaque para as transferências relativas à melhoria da gestão e da qualidade dos serviços ofertados, calculados por meio do Índice de Gestão do Desempenho do SUAS (IGDSUAS), e o apoio técnico e financeiro à formação e capacitação dos técnicos, gestores e membros

do controle social do SUAS nas esferas da federação, por meio do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSuas). No âmbito da SNAS, compete ao Departamento de Gestão do SUAS - DGSUAS a responsabilidade pelo acompanhamento da Ação.

No exercício de 2013, a execução da Ação ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 17 - Ação 8893 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial

Programa: 2037 (Fortalecimento do Sistema único de Assistência Social)		
Unidade Orçamentária: 55101 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)		
Unidades Gestoras: 114702 (Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP)		
170175 (Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda - MF/RS)		
240025 (Agência Brasileira de Cooperação – ABC/MRE)		
330013 (Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS)		
550003 (Secretaria Executiva - SE/MDS)		
550005 (Coordenação Geral de Logística e Administração do MDS)		
550011 (Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS)		
550017 (II Projeto de Apoio ao PBF e ao CNDS)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Ente Federado Apoiado)		
5.590	5.417	96,90%
Meta Financeira		
R\$ 170.009.999,00	R\$ 113.095.845,00	66,52%
Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Ente Federado Apoiado)		
5.590	5.583	99,87%
Meta Financeira		
R\$ 84.985.853,00	54.235.295,00	63,81%

Fonte: LOA, SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão de 2013.

Ação 8249 – Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social

A Ação 8249 tem por objetivo fortalecer o controle social e incentivar a participação da sociedade, visando ao aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

A implementação da Ação se dá de forma direta para possibilitar o custeio do Conselho Nacional de Assistência Social, em conformidade com as deliberações plenárias, que visem o aprimoramento e o fortalecimento do controle social no âmbito do Sistema único da Assistência Social (SUAS), competindo ao CNAS a responsabilidade pelo acompanhamento da Ação.

No exercício de 2013, a execução da ação ocorreu conforme disposto abaixo:

Quadro 18 - Ação 8249 – Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social

Programa: 2037 (Fortalecimento do Sistema único de Assistência Social)		
Unidade Orçamentária: 55101 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
Unidades Gestoras: 550005 (Coordenação-Geral de Logística e Administração do MDS)		
550006 (Coordenação-Geral de Recursos Humanos do MDS)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Conselho Apoiado)		
27	27	100%
Meta Financeira		
R\$ 9.011.483,00	R\$ 4.983.156,00	55,29%

Fonte: LOA, SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão de 2013.

Para o atingimento do objetivo previsto para a Ação, no PPA 2012/2015, foi definida como iniciativa assegurar o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), realizar as Conferências Nacionais de Assistência Social, incentivar a participação da sociedade civil nos conselhos de assistência social, apoiar e acompanhar o aprimoramento e fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS.

Os recursos da Ação 8249 são oriundos da UO 55101 – MDS – e são executados diretamente pelo Ministério, por meio de pagamentos de diárias a conselheiros/servidores/colaboradores do CNAS, operacionalizados na UG 550006 – Coordenação-Geral de Recursos Humanos, e mediante o pagamento para empresa fornecedora de passagens aéreas e empresa prestadora de serviços de gravação e degravação de reuniões, operacionalizado na UG 550005 – Coordenação-Geral de Licitações e Contratos.

Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes

Embora o PPA 2012-2015 tenha concentrado as diversas Ações sob a responsabilidade da SNAS no Programa 2037 (Fortalecimento do SUAS), as competências da Secretaria também estão inseridas no contexto do objetivo 0829 do Programa 2062, que tem por finalidade o enfretamento do trabalho infantil.

Dessa forma, o quadro seguinte demonstra a relação entre as Ações sob a governabilidade da SNAS do Programa 2062:

Quadro 19 – Ações avaliadas – Programa 2062

R\$ 577.470.238,00

Programa de Governo				
2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes				
Objetivo	Ações	Representação Ação/Objetivo	Representaç. Objetivo/Prog.	Escopo da Auditoria
0829	2060			
Programa de Erradicação de Trabalho Infantil	Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil R\$ 382.496.600,00	92,72%	71,43%	Ação 2060
	8662 Concessão de Bolsa para Famílias Com Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil R\$ 30.000.000,00	7,27%		
R\$ 412.496.600,00				

Fonte: LOA e SIAFI Gerencial.

Ação 2060 – Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil

A Ação 2060 tem por finalidade incluir as crianças e os adolescentes identificados em situação de trabalho em serviços de proteção social, no horário extraescolar, visando retirá-los do trabalho precoce e irregular e protegê-los de situações que ameacem ou violem seus direitos, promovendo seu acesso e participação cidadã em ações socioeducativas e de convivência. A implementação da Ação é realizada de forma descentralizada, por meio de transferências de recursos do FNAS para o(s) fundo(s) municipal(is) e distrital de Assistência Social. No âmbito da SNAS a Ação fica sob a

responsabilidade do Departamento de Proteção Social Especial, cuja gestão é voltada, em especial, ao aperfeiçoamento da identificação das situações de trabalho infantil nos territórios.

No exercício de 2013, a execução da Ação ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 20 - Ação 2060 – Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificadas em Situação de Trabalho Infantil

Programa: 2062 (Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes)		
Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Criança/adolescente atendida)		
900.100	853.631	94,84%
Meta Financeira		
R\$ 382.496.900,00	R\$ 289.251.164,13	75,62%

Fonte: LOA e SIAFI Gerencial

A realização da Ação não se demonstrou conflituosa no comparativo entre as metas física e financeira, tendo a Ação alcançado bom percentual de desempenho nos dois aspectos.

A operacionalização da Ação é concentrada sob as gestões municipais, sendo de competência dos municípios o cadastramento dos indivíduos e das famílias em situação de trabalho infantil no CadÚnico. No entanto, como a atualização da versão 7 do CadÚnico acarretou problemas operacionais na quantidade de registros no Sistema, foi necessária a edição de normativo por parte do Ministério (Portaria nº 123/2012) para dar continuidade à oferta do cofinanciamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ao público alvo, determinando aos municípios que também considerassem a sua capacidade instalada do serviço, além dos registros informados no CadÚnico, para evitar prejuízos no repasse dos recursos.

Como resposta aos problemas operacionais ocasionados pelas mudanças estruturais nos sistemas de gestão da Ação (versão 7 do CadÚnico e versão 3 do SISPETI), em virtude do redesenho do PETI e o reordenamento do SCFV, a SNAS informou que está sendo desenvolvido o Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC para substituir o SISPETI o qual realizará o acompanhamento e o monitoramento do SCFV e será a base para o cálculo do repasse do cofinanciamento federal dos recursos.

Tendo em vista que os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) foram reordenados em 2013, passando a ser executados no âmbito do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS (além das entidades privadas da assistência social), os pagamentos do SCFV foram custeados pelos recursos da Ação 2060 somente até setembro/2013. O cofinanciamento para o SCFV passou a ser realizado pelo Piso Básico Variável (PBV), a partir de outubro de 2013, por meio dos recursos da Ação 2A60 (Serviço de Proteção Social Básica), do Programa 2037 – Fortalecimento do SUAS.

No que concerne ao Acompanhamento da Execução do Programa de Governo – AEPG, no âmbito da CGU, o PETI vem sendo fiscalizado no contexto do Sorteio de Municípios, cuja 38ª etapa ocorreu em 2013, além de ter sido objeto de Acompanhamento Sistemático, cujo resultado foi consolidado no Relatório de

Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 22/2012, tendo sido encaminhado ao MDS, por meio do Aviso nº 02/2013/GM/CGU-PR de 02.01.2013, com Plano de Providências apresentado pela SNAS e sob acompanhamento da CGU. O Programa/Ação foi objeto, ainda, de avaliação nas auditorias anuais de contas, constando pendências no Plano de Providências Permanente.

Os problemas mais recorrentes registrados nas fiscalizações estão relacionados à inadequação da infraestrutura dos locais de oferta do serviço de convivência, ausência de controle de frequência ao SCFV, alimentação incorreta do SISPETI – Sistema de Controle de Frequência ao SCFV, e falta de oferta do serviço nas férias escolares. Com as alterações ora em implementação, algumas constatações e recomendações decorrentes dos Sorteios, das auditorias de anuais de contas e do AEPG, serão reavaliadas, o que resultará na insubsistência de algumas recomendações, em decorrência sobretudo da inexigibilidade de frequência obrigatória ao SCFV e da desativação do SISPETI, o qual será substituído pelo SISC – Sistema de Informações do SCFV.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Atuação da Unidade quanto à gestão da Vigilância Social.

Fato

No contexto do PPA 2012-2015, está proposto para o Programa 2037 – Fortalecimento do SUAS, o objetivo 0372 (gestão do SUAS e Vigilância Social), o qual prevê coordenar a gestão do Sistema Único de Assistência Social, apoiando e acompanhando sua implementação nas demais esferas de governo, assim como organizar e coordenar a Vigilância Social para o monitoramento das vulnerabilidades, riscos sociais e violações de direitos, dos padrões dos benefícios e ações ofertadas pela política de assistência social. No Relatório de Gestão da SNAS, um dos macroprocessos finalísticos do Departamento de Gestão do SUAS – DGSUAS, alinhado com tal objetivo, consiste em *estruturar a Vigilância Socioassistencial em nível nacional e induzir sua estruturação nas demais esferas de governo.*

Com o objetivo de avaliar a estruturação da área responsável pela Vigilância Socioassistencial no âmbito do Sistema Único da Assistência Social - SUAS, a auditoria realizou levantamento sobre o tema junto à Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. Assim, a partir de levantamentos realizados no sítio eletrônico do MDS e das Solicitações de Auditoria nº 201316911/001 e nº 201405761/002, respondidas, pela SNAS, respectivamente por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 1064, de 21.10.2013, e do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 343, de 19.05.2014, realizou-se consolidação das informações atinentes ao assunto, abordando, na análise realizada, referencial normativo, estruturação da área responsável, planejamento, processos operacionais, produtos e controles internos administrativos.

Consoante disposto no sítio eletrônico do MDS, *“a Vigilância Socioassistencial é uma área vinculada à Gestão do SUAS, que tem como responsabilidade precípua a produção, a sistematização e a análise de informações territorializadas sobre as situações de risco e vulnerabilidade que incidem sobre famílias e indivíduos, assim como, de informações relativas ao tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Constitui-se, assim, como uma área*

essencialmente dedicada à gestão da informação, mas fortemente comprometida com o efetivo apoio às atividades de planejamento, gestão, supervisão e execução dos serviços e benefícios socioassistenciais. A Vigilância Socioassistencial deve produzir e disseminar informações e conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos agravos.

Deve, preferencialmente, se constituir por meio de equipe multiprofissional e é desejável, sempre que possível, que se aglutinem as equipes envolvidas nas atividades de monitoramento, avaliação, desenvolvimento e gestão de sistemas de informação e gestão de cadastros. Apesar de tema recente no SUAS, merece destaque a sua crescente estruturação nos Estados e municípios.”

A Vigilância Socioassistencial se constitui em um dos objetivos da assistência social, prevista na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em seu art. 2º, inciso II, e tem como fim *analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.*

Dispõe a LOAS, ainda, que um dos objetivos do SUAS é *afiançar a vigilância socioassistencial*. Além disso, estipula que a Vigilância Socioassistencial *é um dos instrumentos das proteções da assistência social (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial) que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.*

No âmbito da Norma Operacional Básica SUAS/2012, foi definida, em sua Seção I, a operacionalização da Vigilância Socioassistencial, com descrições das responsabilidades comuns e específicas da União, Estados, DF e municípios. A respeito das informações produzidas pela Vigilância Socioassistencial, assim dispõe a NOB/SUAS, em seu artigo 84, §2º: *A Vigilância Socioassistencial deverá cumprir seus objetivos, fornecendo informações estruturadas que:*

I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação;

II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes;

III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea.

Dentre as competências da SNAS, contidas no Decreto nº 7.493, de 02/06/2011, que definiu a estrutura regimental para o MDS, propõe-se que:

Art. 15. À Secretaria Nacional de Assistência Social compete:

I - definir diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, considerando a articulação de suas funções de proteção social, defesa social e vigilância social;

VIII - regular e implementar a vigilância social no âmbito do SUAS.

Para estruturar a área responsável pela Vigilância Socioassistencial, em consonância com as disposições da LOAS e com as competências da SNAS, o MDS instituiu em 2010, na estrutura da SNAS, a Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Social – CGVIS, subordinada ao DGSUAS.

As atividades sob a responsabilidade dessa Coordenação-Geral foram definidas nos artigos 42 e 43 do Regimento Interno do MDS, regulamentado pela Portaria Nº 120, de 12 de junho de 2012. Subordinada à Coordenação Geral foi instituída a Coordenação de Serviços de Vigilância Social.

De acordo com o Regimento Interno do MDS, são competências das citadas coordenações:

“Art. 42. À Coordenação-Geral de Serviços de Vigilância Social compete:
I - organizar, gerir e assessorar na proposição da normatização do sistema de notificações para eventos de violação de direitos, no âmbito da Política de Assistência Social, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários a sua implementação e funcionamento;
II - assessorar na proposição, normatização e padronização de procedimentos de registros das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades de rede socioassistencial;
III - realizar a gestão do cadastro nacional de unidades da rede socioassistencial pública e coordenar o processo de realização anual do Censo SUAS;
IV - assessorar no estabelecimento de padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meios de indicadores;
V - analisar os dados do Cadastro Único de Programas Sociais – CadÚnico, como meio para identificação do perfil e da localização territorial de populações vulneráveis;
VI - estabelecer articulações intersetoriais que potencializem o conhecimento e enfrentamento das situações de riscos e vulnerabilidade que afetam as famílias e indivíduos;
VII - apoiar as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais, por meio do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos danos; e
VIII - fomentar a implantação da vigilância socioassistencial nos Estados, Municípios e Distrito Federal.”

Art. 43. À Coordenação de Serviços de Vigilância Social compete:
I - analisar as relações de adequação entre as necessidades de proteção social da população e a oferta efetiva dos serviços socioassistenciais;
II - gerir o sistema de notificações para eventos de violação de direitos; e
III - apoiar a implantação da vigilância socioassistencial nos Estados, Distrito Federal e Municípios.”

Para o desempenho de suas atribuições e a gestão dos seus processos, a CGVIS dispõe de sistemas operacionais/aplicativos, sobre os quais a área apresentou resumo descritivo, destacando que suas atividades estão intimamente relacionadas com os sistemas de informação e que, em certo sentido, eles se constituem tanto em “fins” quanto em “meios” dos processos operacionais da Coordenação Geral e, podem ser entendidos também como instrumentos de gestão e operacionalização dos seus processos.

Estão descritos a seguir os instrumentos delineados pela área, que também se constituem em produtos de seu principal macroprocesso finalístico:

Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS - instituído pela Portaria nº 430, de 3 de dezembro de 2008. Nele são inseridas informações cadastrais da Rede Socioassistencial, Órgãos Governamentais e trabalhadores do SUAS. Este Sistema está diretamente associado aos aplicativos do Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimentos - RMA. O cadastro no CadSUAS é pré-requisito indispensável para se ter acesso aos questionários do Censo SUAS (realizado anualmente) e a atualização dos dados cadastrais é fundamental uma vez que grande parte dessas informações (endereços das unidades, dados dos trabalhadores, etc.) migra automaticamente para os questionários a serem preenchidos no período do Censo. O RMA também adota essa mesma lógica, pois, somente os CRAS e CREAS cadastrados no CadSUAS possuem formulários disponibilizados para o preenchimento mensal no sistema eletrônico que registra os atendimentos.

No âmbito da competência da CGVIS, prevista no inciso III, do artigo 42 do Regimento Interno do MDS, a área adota procedimentos operacionais que visam garantir a consistência dos dados do CadSUAS, executando, normalmente, rotinas mensais na base de dados do sistema, e até semanalmente, quando da proximidade do Censo. Além disso, a área vem implementando inovações e melhorias no sistema, como o cadastramento das Unidades de Acolhimento (abrigos) e a integração destes cadastros com o Censo SUAS. A responsabilidade pelos cadastramentos no CadSUAS é do gestor local, o qual deve, pelo menos uma vez por ano, no momento de preenchimento do Censo SUAS, efetuar atualização das informações.

No processo de interligação do CadSUAS com o Censo SUAS, algumas informações das unidades cadastradas no CadSUAS migram para o Censo, como o endereçamento e as informações de recursos humanos. Caso o questionário do Censo de determinada unidade não seja preenchido, o cadastro existente no CadSUAS é inativado, pois pressupõe-se que a referida unidade não está em funcionamento. Caso o não preenchimento do Censo tenha ocorrido por uma falha do gestor local, este deve solicitar à CGVIS a reativação da unidade desabilitada no CadSUAS.

Registro Mensal de Atendimentos – RMA - previsto na Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 04/2011, implantado em janeiro de 2012, representa uma das ferramentas voltadas para a área da gestão no âmbito da Assistência Social, fornecendo mensalmente informações sobre a oferta dos serviços nos municípios, o volume de atendimento e o perfil do público atendido. É um sistema que permite a coleta de dados, via aplicativo online, sendo composto pelos formulários 1 (registro mensal agregado) e 2 (registro individualizado das famílias). Além disso, o sistema demanda, mensalmente, esforços de gestão, no sentido de garantir a representatividade e a qualidade dos dados. Neste contexto, operações mensais rotineiras são empreendidas, tais como mobilização para o preenchimento (envio de e-mails aos municípios) e análise de consistência dos dados, de acordo com critérios de depuração estabelecidos.

Conforme a Coordenação, as bases do Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS e CREAS passam por um processo de depuração dos dados, de forma a tornar os dados consistentes, conferindo maior confiabilidade às informações coletadas e, por consequência, maior confiabilidade às análises e indicadores que neles se baseiam. Trata-se de procedimentos de “análise da qualidade” dos dados, e não propriamente de “validação dos dados”, uma vez que, segundo a Coordenação, não compete à CGVIS validar informações declaradas por outro ente federado.

A área destaca, ainda sobre o RMA, que no ano de 2013 ocorreu uma melhora da qualidade dos dados tanto na base CRAS, como na base CREAS, uma vez que ocorreu

uma diminuição no número de formulários que ultrapassaram os critérios de corte. No exercício 2013, segundo informa a área, foram recebidos dos CRAS, 88.756 formulários de atendimento mensal, e dos CREAS, 24.745 formulários de atendimento mensal, totalizando 113.501 formulários preenchidos no Sistema de Registro Mensal de Atendimentos – RMA.

A respeito da utilização dos dados coletados pelo RMA, para fins de análises e indicadores, em atendimento à solicitação da auditoria, a CGVIS informou que foram publicados dois boletins da Vigilância Socioassistencial, um em agosto de 2013, e outro em fevereiro de 2014. O boletim de agosto/2013 disponibiliza dados e indicadores referentes aos atendimentos e acompanhamentos realizados pelos CRAS e CREAS no exercício de 2012. Já o boletim de fevereiro/2014, apresenta análises e indicadores relativos à implantação e funcionamento das Equipes Volantes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que também utiliza dados do sistema RMA, além de dados do Censo SUAS.

Censo SUAS - trata-se de um processo de monitoramento que coleta dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente desde 2007, por meio de uma ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010. Em sua primeira edição foi denominado de "Ficha de Monitoramento dos CRAS" e renomeado, em 2008, como "Censo CRAS 2008".

No ano de 2009, a coleta foi ampliada para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), unidades públicas de Proteção Social Especial que ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos. Com a junção da coleta e disseminação da informação dos CRAS e CREAS o processo de monitoramento passou a ser denominado de “Censo SUAS”.

A evolução deste processo de monitoramento, refletida nas diferentes nomenclaturas adotadas a cada ano, alcançou sua maturidade com a incorporação de novos questionários dirigidos a coleta de informações sobre Unidades Públicas da Assistência Social (CRAS, CREAS e Centro POP), conforme já apontado, Órgãos Gestores, Conselhos Municipais e Estaduais, Entidades Privadas de Assistência Social, e Unidades de Acolhimento (públicas ou privadas), essa última em 2012.

O Censo possibilita a produção de dados sobre a realidade e representa uma ação para o monitoramento e o acompanhamento dos serviços executados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. É fundamental para a qualidade dos serviços socioassistenciais e para a gestão e controle da política de assistência social, construindo um processo imprescindível para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer.

Dentre os objetivos do Censo SUAS, destacam-se:

- a) Aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população;
- b) Produzir dados oficiais e confiáveis sobre a implementação da política de assistência social no país;

- c) Identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS;
- d) Propiciar meios para que gestores e técnicos do SUAS avaliem a execução das ações e apontem aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da federação, fomentando a cultura de planejamento;
- e) Fornecer informações que permitam ao poder público dar transparência e prestar contas de suas ações à sociedade.

Sobre as informações coletadas por intermédio do Censo SUAS 2013, importa ressaltar que 301 Conselhos Municipais de Assistência Social deixaram de preencher o formulário, e que 440 municípios deixaram de preencher algum questionário desta edição do Censo.

Sobre o preenchimento de questionários do Censo, a CGVIS, como rotina, notifica os municípios que não preencheram algum questionário, solicitando informações a respeito das razões do não preenchimento, assim como alerta o gestor municipal quanto à relação entre o preenchimento do Censo, o indicador do CRAS do município e os efeitos do não preenchimento do Censo, que pode inviabilizar o cálculo do IGDSUAS, índice construído no âmbito da assistência social, que se traduz no repasse mensal de valor financeiro aos municípios para aprimoramento da gestão do SUAS.

Ainda sobre as informações coletadas no Censo SUAS, a respeito de sua fidedignidade, apesar dos dados serem autodeclaratórios e de não serem realizados testes para validar os conteúdos declarados, a CGVIS, utilizando a Pesquisa de Informações Básicas do IBGE, efetua a comparação de algumas variáveis, as quais tem demonstrado haver, segundo a Coordenação, forte convergência entre os dados coletados pelas duas pesquisas.

A Coordenação apresentou descrição do fluxo de Planejamento e execução do Censo SUAS, com cronograma e procedimentos implementados para a elaboração e aplicação dos questionários junto ao público respondente.

No que tange à formalização dos seus procedimentos operacionais, importa destacar, conforme informado pela CGVIS, que a área não dispõe de Manual de Rotinas e Procedimentos, entretanto os principais processos possuem algum grau de documentação que possibilita a execução/continuidade das atividades mesmo em contextos de mudanças da equipe.

No que diz respeito, em particular, ao planejamento das atividades da área e de sua estratégia de atuação, a CGVIS expôs que no início de cada ano realiza reuniões internas de Planejamento para definição das prioridades e estratégias de ação, considerando indicações mais gerais de prioridades da SNAS e do Departamento de Gestão do SUAS. Para efeito de planejamento as prioridades são tratadas como “Projetos”, cuja execução implica a especificação de atividades, prazos e resultados. Ao longo do ano, a Coordenação Geral realiza reuniões de “ponto de controle” para acompanhamento do planejamento. No ano de 2013, o detalhamento do Planejamento não foi consolidado de forma adequada em um documento específico, embora tenham sido definidas as prioridades e discutidas as atividades, prazos e resultados.

A Unidade apresentou as prioridades/projetos definidos no planejamento da CGVIS para o ano de 2013:

1. Realização do Censo SUAS 2013
2. VI Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do SUAS 2013
3. Aprimoramento da Gestão do CadSUAS
4. Consolidação e aprimoramento do Registro Mensal de Atendimentos
5. Implantação do Prontuário SUAS
6. Produção e disseminação da Orientação Técnica da Vigilância Socioassistencial
7. Fortalecimento da produção de Indicadores
8. Contratação e início de realização dos Diagnósticos Socioterritoriais dos Estados
9. Apoio à implantação das ações previstas na Portaria/MDS nº 251/2013 e na Instrução Operacional SENARC/SNAS nº 19/2013 (Acompanhamento do PAIF às famílias em descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família)
10. Acompanhamento do Projeto de Notificação Integrada da Violência contra Crianças e Adolescentes (Grupo de Trabalho Federal – MS / MDS / MEC / SDH / MJ)
11. Aperfeiçoamento da Gestão Interna.

Embora a Coordenação informe que são realizadas reuniões para tratar do seu planejamento, observa-se que o mesmo não é formalizado e, conforme exposto, o que deveria constar do planejamento é discutido no início de cada exercício. Esta situação demonstra a necessidade de melhorias no planejamento da área sob os aspectos da elaboração formal de instrumento que consolide os temas e decisões discutidos quanto aos objetivos e estratégias de atuação definidas para cada exercício.

Assim, o planejamento, enquanto processo que permite a descrição antecipada das ações a serem empreendidas, com a definição de prioridades, objetivos, metas, indicadores, estratégias e organização dos recursos necessários, deveria, portanto, ser priorizado como instrumento de apoio à gestão no atingimento dos objetivos da área.

Neste sentido, é recomendável que a Unidade discuta e elabore em cada exercício o planejamento do exercício seguinte, o que permitirá inclusive identificar as dificuldades a serem enfrentadas, as fragilidades dos processos, as necessidades de melhorias, e a definição de procedimentos que assegurem em alguma medida o atingimento dos objetivos. Além disso, a elaboração do planejamento e sua formalização em documento específico resultaria em maior transparência aos projetos e definições da área, e seria útil, ainda, como insumo para o desenvolvimento de indicadores de avaliação de desempenho da Coordenação.

Sobre as dificuldades enfrentadas pela área quanto ao atingimento dos seus objetivos, assim como a gestão das mesmas, a CGVIS descreveu que, de maneira mais ampla, deve-se considerar que os obstáculos enfrentados pela área não se restringem às dificuldades ou limitações decorrentes das condições internas do MDS. Sendo o SUAS um sistema descentralizado, as limitações presentes em estados e municípios afetam, ainda que indiretamente, objetivos e metas nacionais cuja coordenação e execução estão sob responsabilidade da CGVIS. Exemplo, neste sentido, é o próprio Censo SUAS, cujo resultado depende, em grande parte, das ações desempenhadas pelos estados e municípios.

Conforme exposto pela área, considera-se que os dois processos de produção de informações com maior relevância dentro da Coordenação Geral, o Censo SUAS e o Registro Mensal de Atendimentos, atingem níveis elevados de adesão/preenchimento por parte dos entes federados. Entretanto, ainda que o número de unidades (Secretarias; Conselhos; CRAS; CREAS, etc.) que prestam tempestivamente as informações

solicitadas pela Vigilância Socioassistencial supere 90%, não tem sido possível atingir a meta “ideal”, que seria de 100% de respostas. Fragilidades das gestões municipais e estaduais dificultam o alcance da meta de “100% de respostas” e, inclusive, questões conjunturais como o período pós-eleitoral tendem a impactar negativamente o fornecimento das informações.

A CGVIS informou que tem buscado orientar e apoiar estados e municípios de forma a fortalecer a cultura de valorização dos processos de produção e utilização de informações. Por meio da produção de orientações técnicas, veiculação de vídeo, conferências e a participação em eventos e congressos da área, dentre outras formas, procura-se sensibilizar e capacitar os técnicos e gestores municipais e estaduais no sentido de ampliar os níveis de resposta/adesão aos sistemas de informação, melhorando também a própria qualidade das mesmas e potencializando sua efetiva utilização na retroalimentação da política de assistência social.

Outras dificuldades e obstáculos enfrentados pela CGVIS dizem respeito ao quantitativo de pessoal disponível para o desempenho das atividades e, também, a deficiências na estrutura de Tecnologia da Informação (TI). As dificuldades no campo da TI incluem a baixa capacidade de processamento e armazenamento dos computadores da própria Coordenação e as limitações mais gerais do Ministério que provocam com relativa frequência instabilidade no acesso aos sistemas de informação e morosidade nas manutenções corretivas e evolutivas dos sistemas/aplicações. Em relação às dificuldades na área de TI, acrescentou a Coordenação, o Ministério tem realizado a aquisição de novos equipamentos de forma a melhorar sua infraestrutura tecnológica.

Sobre a força de trabalho, deve-se destacar que, no ano de 2013, ingressaram três novos servidores na Coordenação, sendo dois deles por concurso efetivo e um por concurso temporário. Embora o pleno desenvolvimento das ações de Vigilância Socioassistencial previstas na Norma Operacional Básica de 2012 (NOB SUAS 2012) exija ainda maior ampliação da estrutura da Coordenação Geral, a mesma considera ser inegável que a lotação dos três novos servidores demonstra a atenção da SNAS para com as necessidades de desenvolvimento desta área.

A respeito dos controles internos administrativos, em termos gerais, no que concerne à área responsável pela Vigilância Socioassistencial, no âmbito da SNAS, verifica-se que a mesma se apresenta com adequada organização de seus processos de trabalho, além de dispor de procedimentos com algum nível de descrição, embora ainda não manualizados, e que tem obtido resultados efetivos alinhados aos seus macroprocessos finalísticos.

A CGVIS apresentou diagnóstico sobre possíveis riscos inerentes aos seus processos de trabalho, o que indica haver uma preocupação para identificar os problemas que podem impactar negativamente a qualidade dos seus produtos. Neste sentido, conforme observado pela área, em razão do fluxo operacional de suas atividades, grande parte dos dados colhidos pelos seus instrumentos são autodeclaratórios, e disponibilizados pelos municípios/estados, o que implica, em certa medida, a necessidade de continuar aprimorando os procedimentos de verificação da qualidade de tais informações.

Quanto a esta situação, em especial, é oportuno mencionar que a Coordenação, em termos de boa prática, e com o intuito de agregar qualidade às informações provenientes dos outros entes da federação, tem realizado algumas comparações das informações coletadas pelo Censo SUAS com aquelas pesquisadas pelo IBGE.

Considerando a necessidade de atingir com qualidade os seus objetivos institucionais, e diante dos obstáculos e dificuldades expostos, cabe a Coordenação continuar identificando as fragilidades e os riscos que possam impactar seu desempenho operacional. Neste processo de melhoria dos controles internos administrativos, faz-se ainda mais necessária a elaboração formal do planejamento das atividades da área, o que contribuirá para dar maior visibilidade dos seus objetivos/projetos aos atores no seu processo de trabalho. Cabe à área, ainda, manter sistemático monitoramento da eficiência e efetividade dos seus controles internos, realizando testes e adequações nos mesmos, sempre que se fizer necessário.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Atuação da Unidade no processo de fortalecimento do Controle Social.

Fato

O controle social, embora possa ser compreendido de forma mais ampla, se concretiza, em particular, com a criação da figura dos Conselhos de Assistência Social – CAS. No sentido de institucionalizar o controle social, previsto na Constituição Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) prevê como uma das condições para a descentralização dos recursos federais da assistência social aos Municípios, Estados e DF, a criação e o funcionamento de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil. Ainda em relação aos conselhos, a LOAS os define como instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Observa-se, portanto, que os Conselhos de Assistência Social, se constituem em um dos instrumentos da estrutura de governança do SUAS, cuja criação e funcionamento é uma das condições para que os demais entes da federação possam ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

No Plano Plurianual - PPA 2012-2015, um dos objetivos relacionados ao Programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social, é fortalecer o controle social e incentivar a participação da sociedade, visando ao aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social. Além disso, no PPA ainda estão inseridas metas específicas relacionadas ao controle social, tais como ‘elevar o número de conselhos municipais com secretaria executiva’; ‘*elevar o número de conselhos municipais com alternância na presidência entre os representantes governamentais e os representantes da sociedade civil*’, entre outras.

No que diz respeito ao fortalecimento do controle social, previsto no objetivo do PPA, ressalta-se a existência de recursos orçamentários da União, com aporte na Ação de Governo 8249 – Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, que tem como iniciativa específica assegurar o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), realizar as Conferências Nacionais de Assistência Social, incentivar a participação da sociedade civil nos conselhos de assistência social, apoiar e acompanhar o aprimoramento e fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS.

Embora os recursos financeiros desta Ação não sejam descentralizados aos entes federados, o apoio aos Conselhos de Assistência Social ocorre de forma indireta, por meio das reuniões ampliadas e descentralizadas, articulação e reuniões com os

Conselhos Estaduais e do DF, encontros regionais, envio de informações e orientações (mailing list), produção e distribuição de publicações diversas, relativas à política de assistência social e ao controle social. Além deste apoio, previsto na referida Ação de Governo, a SNAS ao instituir o Índice de Gestão do SUAS – IGDSUAS, criado com a finalidade de incentivar os gestores municipais a participarem de forma efetiva no aprimoramento do Sistema, no qual se baseia o cálculo de um valor financeiro repassado mensalmente aos municípios, previu que fosse destinado pelo menos 3% deste valor para apoiar o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social – CAS, nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Com a finalidade de verificar a efetividade do controle social, realizado por meio dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, a CGU vem realizando, no âmbito do Sorteio de Municípios, fiscalizações municipais por meio de ação de controle que busca verificar a instituição, o apoio e o efetivo funcionamento dos CMAS. Na mesma direção, no contexto do Acompanhamento da Execução do Programa de Governo – AEPG, foi realizada, no exercício de 2013, a consolidação das fiscalizações ocorridas nas Etapas 36^a, 37^a e 38^a do Sorteio de Municípios, cujo resultado deu origem ao Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo - RAC nº 32/2013, encaminhado à SNAS por meio do Ofício nº 36633, de 02.12.2013.

A referida consolidação teve como propósito responder as seguintes questões e subquestões estratégicas:

1 - O CMAS foi criado, atende a composição paritária e é disponibilizada infraestrutura para seu funcionamento?

1.1 O CMAS foi criado e atende a composição paritária entre governo municipal e sociedade civil?

1.2 O gestor municipal disponibiliza infraestrutura para funcionamento do CMAS?

2 - O CMAS desempenha suas atribuições normativas no âmbito do SUAS?

2.1 O CMAS avalia/analisa as informações do plano de ação anual do SUASWEB, antes de aprová-lo?

2.2 Existe Plano Municipal de Assistência Social analisado e aprovado pelo CMAS?

2.3 O CMAS controla e acompanha a execução orçamentária e financeira dos recursos da assistência social?

2.4 O CMAS exerce o acompanhamento e a fiscalização da execução dos programas e serviços assistenciais no município?

2.5 O CMAS efetua alguma verificação para fundamentar seu parecer no demonstrativo sintético de execução físico-financeira, no SUASWEB?

3 - O CMAS desempenha as atribuições de sua competência relativas ao processo de inscrição das entidades privadas de assistência social?

3.1 Os pedidos de inscrição de entidades privadas são concedidos de acordo com a Resolução CNAS nº 16/2012?

Quanto aos resultados, destaca-se que foram fiscalizados 143 municípios, no período de junho de 2012 a julho de 2013, e dentre as questões abordadas, alguns resultados mais críticos dizem respeito à disponibilização, pelo gestor local, de infraestrutura para o funcionamento dos conselhos, em que foi verificada alguma carência relacionada com a falta de secretaria; de transporte; e de apoio e condições materiais.

Também foram constatadas a ausência de controle por parte daqueles colegiados, sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos da assistência social, e a não fiscalização da execução dos serviços socioassistenciais.

Um dos itens da fiscalização em que foram identificadas algumas inconsistências diz respeito à atuação dos conselhos no cumprimento das atribuições previstas na Resolução CNAS nº 16/2010, na qual constam os procedimentos referentes à inscrição no CMAS, das entidades privadas da assistência social, requisito para que as mesmas possam prestar serviços na área e também, quando for o caso, solicitarem o Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social – CEBAS, que lhes possibilita requerer isenção fiscal junto à Receita Federal do Brasil – RFB.

Acrescente-se que os CEBAS das entidades socioassistenciais são concedidos pela SNAS/MDS. Ressalta-se que, quando as entidades privadas não são fiscalizadas pelos Conselhos, aumentam os riscos destas organizações requisitarem o CEBAS e se beneficiarem com isenção fiscal, sem, contudo, atenderem as exigências legais estipuladas na Lei nº 12.101/2009, a exemplo do atendimento do princípio da universalidade do atendimento, segundo o qual é vedado dirigir suas atividades exclusivamente a seus associados ou a categoria profissional. Ademais, as entidades privadas, para serem certificadas, devem prestar serviços de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e a quem delas necessitar, sem qualquer discriminação. No entanto, conforme informações da área responsável pela concessão/renovação dos CEBAS, com a implementação do Sistema de Cadastro Nacional das Entidades de Assistência Social - SCNEAS, os riscos inerentes ao processo de certificação deverão ser mitigados, conforme já ressaltado em parte específica deste Relatório.

A partir dos resultados das fiscalizações consolidadas, o RAC foi apresentado à SNAS contendo recomendações de ordem mais estruturante, pois as recomendações pontuais foram encaminhadas nos relatórios dos sorteios, e a Secretaria apresentou um Plano de Providências, o qual será objeto de análise pelo Controle Interno e constará do Relatório de Avaliação de Programa de Governo – RAV, previsto para ser publicado pela CGU no segundo semestre/2014.

Ainda no contexto do fortalecimento do controle social, devem-se ressaltar as ações empreendidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que, para tanto, se subsidia das informações coletadas no Censo SUAS, pelo Departamento de Gestão do SUAS – DGSUAS, da SNAS.

Sobre o assunto, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201405761/003, a SNAS e o CNAS se manifestaram no sentido de que *“o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, considerando a importância de fortalecer o controle social adotou, em seu planejamento na gestão 2012/2014, a metodologia da realização de reuniões regionais com os Conselhos Estaduais de Assistência Social – CEAS e com o CAS/DF – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. As reuniões regionais semestrais constam no Regimento Interno do CNAS – Resolução CNAS nº 06/2011 (alterações incluídas pela Resolução nº 21/2013), visando aproximação e interação com os CEAS e CAS/DF.*

Foram realizadas 4 (quatro) reuniões regionais do CNAS com os CEAS e CAS/DF em 2013:

- *Região Sul e Sudeste - São Paulo/SP, nos dias 8 e 9 de abril (50 participantes)*

- *Região Norte - Rio Branco/AC, nos dias 25 e 26 de abril (39 participantes)*
- *Região Centro Oeste - Campo Grande/MS, nos 14 e 15 de maio (37 participantes)*
- *Região Nordeste - Fortaleza/CE, nos dias 03 e 04 de junho (82 participantes)*

Essas reuniões objetivaram: discutir junto aos CEAS e CAS/DF questões afetas ao controle social do SUAS, atendendo às especificidades das cinco regiões do país, visando discutir o planejamento das ações dos CEAS e CAS/DF, tendo por base os resultados do Censo SUAS 2012 e processo das Conferências de Assistência Social; potencializar a interlocução entre os conselhos das três esferas, além de contribuir para o fortalecimento do exercício das competências delegadas aos CAS, principalmente na esfera municipal; orientar a criação das Comissões Estaduais de Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social, sendo que haviam 6 (seis) CEAS que já tinham instituído essa Comissão anteriormente às reuniões, e atualmente os 26 (vinte e seis) CEAS contam com essa Comissão criada.

Também com a finalidade de definir uma agenda de debates positiva e coletiva da atuação dos Conselhos no âmbito do controle social, considerando a importância de construir ações em conjunto, o CNAS realiza reuniões trimestrais com os CEAS e CAS/DF, conforme dispõe o Regimento Interno do CNAS, alterado pela Resolução CNAS nº21/2013. Em 2013 foram realizadas 03 (três) reuniões trimestrais com a presença dos presidentes, dos conselheiros e secretaria executiva dos CEAS e CAS/DF. Em 2014, até o momento, foi realizada 01 (uma) reunião e a próxima reunião trimestral será no dia 04/06. Os assuntos abordados nas reuniões trimestrais estão relacionados às atribuições do controle social nas três instâncias:

- *Adequação da Lei de Criação dos Conselhos às normativas vigentes e ao exercício do Controle Social no SUAS (esse assunto também foi objeto de Oficina nos encontros do CONGEMAS e do FONSEAS);*
- *Processo eleitoral dos (as) representantes da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social;*
- *Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) e do Suas (IGD-SUAS);*
- *Deliberações e resoluções aprovadas no âmbito do CNAS.*

Neste período o CNAS publicou e divulgou amplamente a todos os Conselhos as seguintes orientações:

- *Orientação para Adequação da Lei de Criação dos Conselhos às normativas vigentes e ao exercício do Controle Social no SUAS;*
- *Caderno de orientações do Processo Eleitoral dos(as) representantes da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social;*
- *Orientações Conjuntas CNAS/MDS para os Conselhos de Assistência Social sobre os Índices de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) e do SUAS (IGD-SUAS)."*

A respeito do IGD-SUAS e PBF, em particular, cabe informar que estes índices foram instituídos respectivamente pela SNAS e pela SENARC e em termos práticos, ambos são utilizados para fins de cálculo de um valor a ser repassado mensalmente, pelo FNAS, aos municípios. Nas normas de criação destes índices está prevista a destinação de pelo menos 3% para apoio ao funcionamento dos Conselhos.

No Censo SUAS, nas versões de 2012 e 2013, quanto ao questionário aplicado junto aos CMAS, foram obtidas as informações a seguir, no que se refere à utilização pelo Conselho de pelo menos 3% do valor do IGD-SUAS e PBF, no apoio ao seu funcionamento, conforme estabelecido respectivamente pela Portaria MDS nº 7, de 30.01.2012, e Portaria MDS nº 754, de 20.10.2010:

Questão: O Conselho faz uso dos Índices de Gestão Descentralizada (Igd-Bolsa e Igd-SUAS) para custear despesas de seu funcionamento?

Censo SUAS	Não	Não sabe
2012	1.784	521
2013	1.086	359

Fonte: CensoSUAS 2012 e 2013

A respeito do tratamento que estava sendo dispensado ao problema, a SNAS informou que “a Secretaria Nacional de Assistência Social elaborou e distribuiu em 2012 o ‘Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS’, bem como, em parceria com o Conselho Nacional de Assistência Social, em maio de 2013, Caderno específico de orientação para o uso dos recursos do IGDSUAS destinados ao Controle Social, que trazem orientações específicas para a utilização de mínimo 3% dos recursos do IGD SUAS e IGD PBF para o desenvolvimento das atividades do CAS. Estas publicações foram amplamente distribuídas aos municípios, como também estão disponíveis no site do MDS e CNAS. O tema também é sistematicamente abordado e discutido nos Encontros Regionais e no Nacional do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, realizados anualmente, em oficinas que abordam o tema do Controle Social, bem como abordam a execução financeira dos recursos do financiamento federal para a gestão, programas e serviços socioassistenciais.

É importante ressaltar que o MDS está elaborando indicador específico para o Controle Social, denominado Indicador de Desenvolvimento do Controle Social - ID Controle Social, com o objetivo de monitorar a estrutura e condições de funcionamento, a composição e a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Municipais e Estaduais.”

Embora a Secretaria, ainda no exercício de 2012, tenha adotado medidas orientadoras sobre o uso dos recursos do IGD no apoio aos Conselhos, verificou-se no Censo SUAS de 2013, que 1.086 Conselhos ainda responderam que o referido percentual não foi utilizado. Assim como, 359 Conselhos afirmaram não ter conhecimento sobre a aplicação do recurso.

Instada quanto à notificação dos municípios encontrados na situação apresentada pelo Censo SUAS, a SNAS informou que “a Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio da Coordenação-Geral de Apoio ao Controle Social e à Gestão Descentralizada (CGACS) do Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS), está providenciando a notificação por Ofício dos 1.086 municípios dos quais há informação de que não ocorreu a aplicação mínima de 3% dos recursos do IGDSUAS no respectivo CMAS e dos 359 municípios dos quais os respectivos CMAS informaram não saber se houve a devida aplicação do recurso.” Importa acrescentar que, no Censo SUAS 2013, um total de 301 Conselhos deixou de preencher o questionário do Censo, quantidade razoável, considerando a importância dos conselhos na gestão do SUAS, que merece atenção especial da SNAS.

Para fins de efetividade quanto à providência, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201405761/001, relatando o fato e recomendando a notificação dos municípios, tendo sido disponibilizada para a auditoria cópia da minuta do ofício encaminhado.

Observa-se, diante das ações que vem sendo adotadas, tanto pelo CNAS, como pela SNAS, o empenho em dotar os Conselhos de condições técnicas/operacionais, objetivando agregar melhorias na atuação desses colegiados. No entanto, observa-se que outras sistemáticas de atuação ainda se fazem necessárias, como a análise mais apurada das informações prestadas pelos conselhos no contexto do Censo SUAS, e a adoção de rotina apropriada para a correção de eventuais desvios detectados, como a notificação dos gestores municipais que não estejam cumprindo a destinação do mínimo para apoiar tecnicamente os conselhos.

Em razão da quantidade de informações produzidas pelos conselhos, seja no âmbito do Censo SUAS ou no Demonstrativo Sintético do SUASWeb, há necessidade de tratamento mais efetivo sobre as carências desses colegiados identificadas a partir destas fontes. No sentido de obter melhor visibilidade da estrutura de funcionamento dos conselhos, e de suas necessidades, em muito contribuirá o desenvolvimento do Indicador de Desenvolvimento do Controle Social - ID Controle Social, previsto pela SNAS. Além disso, deve ser mantido e intensificado o processo de orientações, adotando, sempre que pertinente, a notificação dos agentes que possam estar em desconformidade com as diretrizes da gestão do SUAS.

Assim, em termos de controles internos administrativos, no âmbito da gestão do SUAS, se fazem necessárias melhorias quanto à implementação de procedimentos de controle que tornem mais efetivo o apoio ao funcionamento dos CAS. Os instrumentos que tratam das informações têm cumprido satisfatoriamente suas finalidades, o que tem possibilitado conhecer parte significativa dos problemas que afetam o controle social. Por sua vez, alinhado ao propósito do aprimoramento do controle social, o resultado das fiscalizações da CGU também tem agregado informações para a ação direcionada da SNAS e do CNAS, no apoio técnico/operacional, com vistas ao funcionamento mais efetivo dos conselhos de assistência social.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil/PETI.

Fato

A respeito do Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes, no PPA 2012/2015, está contido o objetivo 0829, o qual prevê “ampliar, qualificar e articular programas, ações e serviços para a proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho”. O atendimento deste objetivo, sob a coordenação da SNAS, se dá por meio da execução das Ações de Governo 8662 – Concessão de Bolsa para Famílias com Crianças e Adolescentes Identificados em Situação de Trabalho Infantil e 2060 – Proteção Social para Crianças e Adolescentes Identificados em Situação de Trabalho Infantil, se constituindo no conhecido Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Quanto ao processo de redesenho pelo qual passa o Programa, conforme informado pela SNAS em seu Relatório de Gestão, assim como em resposta a questionamentos da auditoria, é oportuno fazer uma contextualização destas mudanças.

Em termos de referencial normativo, o Programa tem como marco regulamentar a Portaria MPAS nº 458, de 04.10.2001, que estabelece as Diretrizes e Normas do PETI, contemplando critérios para concessão de benefício às famílias (Bolsa Criança Cidadã), cujo pagamento era condicionado à frequência mínima da criança e do adolescente nas atividades do ensino regular e da Jornada Ampliada – um segundo turno de atividades-, ofertadas no contra turno escolar. A referida Portaria até o momento não foi revogada em sua totalidade.

A partir da Portaria GM/MDS nº 666, de 28.12.2005, ocorreu a integração entre o Programa Bolsa Família – PBF, criado pela Lei nº 10.836, de 09.05.2004, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, considerando que o PBF abrangia em seu público-alvo famílias com situação de trabalho infantil. Nestas condições, a ocorrência do trabalho infantil, identificada com marcação específica no CadÚnico, permitia a concessão do pagamento de benefício às famílias, dependendo da renda *per capita* familiar, ou do Bolsa Família ou do PETI. O PBF prevê o pagamento de benefício às famílias exigindo o cumprimento das condicionalidades de frequência mínima escolar e de cuidados relativos à saúde. Para os beneficiários do PBF marcados como trabalho infantil, no CadÚnico, além das duas condicionalidades exigidas pelo Programa, teriam que cumprir também a condicionalidade de frequência ao então serviço socioeducativo, que era o contra turno escolar, ou Jornada Ampliada, da Portaria nº 458/2001.

Em decorrência da integração, a concessão de benefícios do PETI (puro), ao longo do tempo tem decaído, pois o critério de renda, em sua maioria, se encaixa no PBF, existindo um resíduo de benefícios que vem sendo pagos com os recursos financeiros da Ação 8662. Além disso, com a integração, havia a necessidade de controlar o cumprimento das condicionalidades para fins de, nos casos de descumprimentos, ocorrer a repercussão no pagamento dos benefícios, podendo os mesmos serem suspensos, bloqueados ou cancelados. O controle da condicionalidade da frequência ao serviço socioeducativo, apesar de ter sido criado o sistema (SISPETI), não chegou a ser efetivado quanto à repercussão nos benefícios, pois para tanto teria que ser integrado com o SICON – Sistema de Controle de Condicionalidades do PBF, fato que não se concretizou.

O combate ao trabalho infantil adota como lógica a premissa da Proteção Social Especial, que se destina a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos já foram violados ou se acham ameaçados. E este combate ou erradicação do trabalho infantil é operado pela SNAS por meio do pagamento de um benefício (Bolsa ou PETI), exigindo como contrapartida do beneficiário para permanecer num dos Programas, o cumprimento de algumas condicionalidades, das quais, as mais importantes são a frequência mínima à escola e ao serviço socioeducativo ofertado no contra turno escolar. O pressuposto é que a criança frequentando atividades nos dois turnos estará menos exposta à exploração do trabalho infantil.

Com a sanção da Lei nº 12.435, de 06.07.2011, que promove alterações na Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o PETI passou a ser instituído formalmente a partir de uma lei, se integrando à Política Nacional de Assistência Social, e no âmbito do SUAS compreende a transferência de renda, o trabalho social com as famílias e a oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se

encontrem em situação de trabalho. Estes são os três eixos que fundamentam o Programa.

Com a tipificação nacional de serviços socioassistenciais, aprovada pela Resolução nº 109, de 11.11.2009, o serviço socioeducativo passou a denominar-se Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, articulado com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, assume um caráter também de Proteção Social Básica, ou seja, preventivo e proativo. Com a Resolução CNAS nº 01, de 21.02.2013, ocorre o reordenamento do SCFV, e são pactuados critérios do cofinanciamento federal e metas de atendimento ao público prioritário, dentre estes, incluem-se as situações de trabalho infantil.

Com a publicação da Resolução CNAS nº 08, de 18.04.2013, são apresentadas novas ações estratégicas do PETI, no âmbito do SUAS, prevendo sua estruturação a partir de cinco eixos:

- I – informação e mobilização nos territórios de incidência do trabalho infantil para propiciar o desenvolvimento de ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil;
- II – identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil;
- III – proteção social para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias;
- IV – apoio e acompanhamento das ações de defesa e responsabilização; e
- V – monitoramento das ações do PETI.

Na mencionada Resolução é delineado como foco de atuação do Programa os Estados e Municípios em que foi identificada maior incidência de trabalho infantil, utilizando como fonte de referência o Censo do IBGE. Como exposto pela SNAS, *“os municípios que tiveram um crescimento de mais de 200 casos entre os censos IBGE de 2000 e 2010, ou que tiveram mais de 400 casos de trabalho infantil identificados no Censo IBGE 2010, que totalizaram 1.032 municípios, foram priorizados na construção da Agenda Integrada do PETI em seus territórios. A esses municípios será ofertado ainda em 2014, o cofinanciamento das ações estratégicas do PETI, que serão planejadas a partir da realização de audiências públicas para orientação de gestores, órgãos de controle social e equipes técnicas do SUAS.”*

De acordo com a incidência de trabalho infantil identificada, foram definidos parâmetros para partilha dos recursos, prevendo, inclusive, repasse de recursos também para os Estados. Na Resolução CNAS nº 08/2013 também são descritas as atribuições dos entes da federação em todo o processo da nova estratégia do Programa.

As ações estratégicas do Programa, a serem implementadas a partir dos eixos desenhados, não preveem o cumprimento de condicionalidades para entrada ou permanência no PETI, embora, no eixo de proteção social para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias, estejam previstas as ações de:

- I - transferência de renda;
- II - inserção das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias, registradas no Cadastro Único, em serviços socioassistenciais;
- III - encaminhamento das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e suas famílias, registradas no Cadastro Único para os serviços de saúde, educação, cultura, esporte e lazer;

IV – encaminhamento das famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil para as ações de inclusão produtiva.

Cabe ressaltar que o SISPETI, Sistema criado com a finalidade de controlar a frequência ao SCFV, e que deveria ser interligado ao SICON, para fins de controle da condicionalidade do socioeducativo, foi desativado em agosto/2013. Em substituição ao citado Sistema, foi criado o Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC, no qual deverão ser inseridos todos os usuários do SCFV, com marcação das situações prioritárias, inclusive situação de trabalho infantil.

Destaque-se que o SISC não tem a finalidade de controlar a frequência dos usuários, porém deverá ser registrada a participação dos usuários no SCFV de acordo com a avaliação técnica da equipe de referência do SCFV. O mencionado Sistema será integrado ao CadÚnico, que contém o registro dos usuários dos Programas Sociais.

Conforme manifestação da SNAS, a questionamento da auditoria: *“por meio do SISC é possível obter informações de identificação, endereço, características da família, situação do usuário, além de dados sobre o grupo que as crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil participam, qual o orientador social que acompanha esse grupo, qual a carga horária do grupo, a que CRAS esse grupo está referenciado e a identificação do técnico de referência do SCFV naquele território. Sendo possível, assim, ter um diagnóstico quantitativo da oferta do SCFV no município, no estado ou DF e no Brasil. Esta previsto ainda o aperfeiçoamento do SISC, que ocorrerá progressivamente mediante a incorporação de novos módulos para o sistema, além do diagnóstico quantitativo, teremos subsídios para avaliar qualitativamente a oferta e a execução do SCFV junto aos usuários, conhecendo, por exemplo, quais são as ações e atividades desenvolvidas pelos grupos.”* Não estando previsto, portanto, o registro e controle de frequência ao SCFV.

Por sua vez, a Portaria GM nº 134, de 28.11.2013, que dispõe sobre o cofinanciamento federal do SCFV, por meio do Piso Básico Variável – PBV, revoga expressamente a condicionalidade de frequência ao SCFV, prevista em itens específicos da Portaria nº 458/2001, Portaria nº 666/2005 e Portaria nº 431/2008. A SNAS esclarece que, em relação às condicionalidades de educação e saúde, as mesmas continuarão existindo no âmbito do Programa Bolsa Família para as situações de trabalho infantil dos beneficiários daquele Programa. A Unidade acrescenta ainda que eventuais incompatibilidades normativas afetas ao PETI, relacionadas com a SNAS e a SENARC serão objeto de revisão por Grupo de Trabalho a ser constituído pelas duas secretarias.

Ainda no tocante à condicionalidade de frequência ao SCFV, a SNAS, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201405761/004, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 397, de 9.6.2014, afirma que *“a condicionalidade de frequência ao SCFV (anteriormente denominado Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho Infantil) foi revogada expressamente pela Portaria MDS n. 134/2013, a partir do entendimento de sua inadequação as ações destinadas à redução de riscos e vulnerabilidade social, considerando que o trabalho infantil não é um problema resultante unicamente da condição de renda do indivíduo/família, mas sim de vulnerabilidade social”*. Sobre este entendimento da SNAS, não restou evidenciado para a auditoria que tenha havido algum levantamento/estudo que ratifique a posição da Unidade. Ainda sobre este tema, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº

510, de 18.7.2014, a Unidade apresentou manifestação nos termos a seguir: “A SNAS avalia, com base nos estudos elaborados com relação ao impacto do Programa Bolsa Família, que as condicionalidades da saúde e educação, exigidas pelo PBF, tem se mostrado adequadas para a proteção de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Com relação ao SCFV, a responsabilidade da oferta com qualidade e a inclusão e acompanhamento das crianças, adolescentes e suas famílias na rede socioassistencial é dos gestores da política de assistência social. Conforme garante a Loas, 'A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.' (LOAS, art. 1º). Dessa forma, a suspensão do benefício de transferência de renda pelo PBF, se contrapõe aos princípios da política de assistência social.

Considera, ainda, que o avanço na estruturação do SUAS, com oferta regular de serviços na quase totalidade dos municípios brasileiros, soma-se à ampliação do Programa Mais Educação (MEC), que tem levado educação em tempo integral para os territórios com maior incidência de beneficiários do PBF, potencializando a oferta de atividades socioeducativas para crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil. A SNAS está, inclusive, trabalhando em instruções operacionais sobre a integração entre o SCFV e o Mais Educação”.

A SNAS apenas confirma a extinção da frequência ao SCFV enquanto condicionalidade para receber o benefício do Bolsa Família, nos casos de trabalho infantil, acrescentando que a oferta do serviço de convivência e o acompanhamento do público-alvo é responsabilidade dos gestores da Política de Assistência Social. Acresce, ainda, que as condicionalidades da educação e da saúde mostram-se adequadas para fins de proteção social para as crianças e adolescentes do PBF em situação de vulnerabilidade social, considerando, nesta conjuntura, a ocorrência de trabalho infantil. Quanto ao entendimento da Unidade sobre a inadequação da condicionalidade de frequência ao SCFV, enquanto mecanismo destinado às ações de redução de riscos e vulnerabilidade social, e por consequência ao trabalho infantil, cabe observar que, por outro lado, o instituto da condicionalidade tinha como pressuposto atenuar os riscos de retorno ao trabalho infantil, enquanto fator de reforço à participação dos beneficiários no SCFV.

Dessa forma, ao afastar o cumprimento da condicionalidade, a Unidade necessita avaliar o risco de não dispor de instrumento que, em certa medida, possibilitava manter uma margem razoável dos beneficiários efetivamente frequentando o serviço e não exposto ao trabalho infantil. Por sua vez, o fim da condicionalidade trará maior necessidade de desenvolver mecanismos que permitam obter informações sobre a efetividade da nova estratégia do Programa.

Logo, em que pese a decisão positiva da Unidade em direcionar os esforços de combate ao trabalho infantil às áreas de maior incidência, a supressão da condicionalidade de frequência ao SCFV, para aqueles usuários cujas famílias recebem algum benefício de transferência de renda, carece de melhor acompanhamento e avaliação, em razão do risco envolvido quanto ao comprometimento da efetividade do combate ao trabalho infantil.

Dessa forma, considerando as mudanças pelas quais passa o Programa, a SNAS deve dispensar especial atenção aos controles internos administrativos, notadamente quanto aos itens a seguir elencados:

- a) Revisão de todos os normativos afetos ao Programa;
- b) Gestão das informações inseridas no SISC pelos gestores municipais;
- c) Controle da participação dos usuários no SCFV;
- d) Identificação das possíveis fragilidades resultantes da supressão da condicionalidade de frequência ao SCFV;
- e) Acompanhamento e avaliação sistemática dos resultados das ações estratégicas propostas.

Assim, diante do quadro proposto, com o intuito de atenuar e/ou eliminar os riscos inerentes aos processos operacionais do Programa, cabe à SNAS desenvolver ações que consolidem um ambiente de controle adequado e propício à implementação de uma cultura de controle; identificar as fragilidades, priorizá-las e elaborar procedimentos capazes de responder de forma adequada e suficiente aos riscos diagnosticados.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Avaliação de Controles Internos na operacionalização da Ação 2A60 – Serviços de Proteção Social Básica – CRAS/PAIF.

Fato

I. Contextualização da Ação e definição do escopo da avaliação.

Os recursos provenientes da Ação 2A60 financiam a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e a manutenção e funcionamento dos CRAS, além da implantação de equipes volantes dos CRAS e os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Os CRAS são unidades públicas básicas de referência do SUAS, Sistema que operacionaliza a gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme determina a Lei nº 8.742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O CRAS implantado oferece, no seu território de abrangência, o PAIF, e é responsável pela Gestão Territorial da Proteção Social Básica e pela realização da Busca Ativa.

Em função da sua relevância, criticidade e materialidade no âmbito dos Programas/Ações desenvolvidos pelo MDS/SNAS, a Ação 2A60 foi selecionada para ser objeto de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG/CRAS/PAIF), procedimento que se encontra em andamento no âmbito desta CGU. Cabe registrar que os recursos da Ação 2A60 também financiam outras atividades (equipes volantes dos CRAS e o SCFV), sendo o foco da avaliação os recursos destinados à manutenção dos

CRAS e à oferta do PAIF.

Entre as questões estratégicas estabelecidas na citada avaliação, inclui-se a verificação dos controles internos da gestão federal, atividade que também se insere no escopo

definido nesta Auditoria Anual de Contas. Contudo, considerando as características da execução das ações relacionadas ao CRAS/PAIF, cabe salientar o recorte definido para o presente trabalho, que se limita a averiguar os controles instituídos pela SNAS e FNAS nos principais processos envolvidos com a transferência de recursos aos municípios, especificamente o Piso Básico Fixo (destinado ao cofinanciamento do CRAS/PAIF) e a gestão e apoio ao processo de implantação e qualificação das Unidades de CRAS (avaliação em nível de atividade).

Tal medida se justifica considerando que a execução da Ação se insere no âmbito do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, sistema descentralizado e participativo, composto pela União, Estados, Municípios, DF, Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e conselhos locais. A gestão nacional da Ação tem como órgão federal responsável a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do MDS e envolve ainda o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), como instância de deliberação, e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que funciona como instância de negociação e pactuação entre gestores (União, Estados e Municípios) quanto aos aspectos operacionais. Cabe aos Estados prestar o apoio e acompanhamento aos municípios que não atendem aos padrões estipulados nacionalmente para funcionamento dos CRAS. Já aos municípios e ao Distrito Federal, compete implantar e manter as unidades de CRAS, que devem ser fiscalizadas pelo respectivo conselho de assistência social como órgão de controle social.

Assim, a avaliação de controles internos deve alcançar os aspectos inerentes ao arcabouço de valores éticos, de integridade e competência desses diversos atores que compõem o sistema. Deve ainda abranger a verificação da existência, no nível de governança do SUAS, de objetivos previamente definidos, metas fixadas e instrumentos de avaliação de riscos em funcionamento, delineados para identificar os eventos que possam comprometer o alcance destes objetivos. Tais aspectos, aliados à existência de mecanismos de monitoramento da execução da política e uma sistemática estabelecida para informar e comunicar às instâncias da governança sobre os resultados alcançados, são elementos que constituem a base para o desenvolvimento dos controles subsequentes, a serem implementados pelos atores, no âmbito de sua atuação.

Salienta-se, desta forma, que uma opinião consolidada sobre os controles da gestão federal relacionados à Ação 2A60, incluindo aspectos relacionados à governança no âmbito do SUAS, somente será emitida por ocasião da emissão do Relatório da Avaliação da Execução de Programa de Governo – AEPG/CRAS/PAIF.

II. Metodologia empregada para a avaliação dos controles internos

A metodologia empregada para análise do escopo definido desta auditoria partiu do mapeamento inicial das competências e atividades das áreas envolvidas na gestão e operacionalização do CRAS/PAIF no âmbito federal, identificando-se os pontos críticos presentes no fluxo das ações realizadas. Para fins didáticos, os pontos críticos foram aglutinados em processos, sem uma preocupação com os limites de atuação das estruturas organizacionais internas da SNAS/FNAS, estabelecendo-se também uma vinculação com macroprocessos indicados no Relatório de Gestão, cujo resultado pode ser visualizado a seguir:

Quadro 21 – Demonstrativo de Processos e Pontos Críticos avaliados e os macroprocessos associados

Processo	Pontos Críticos	Macroprocessos
1. Cofinanciamento do CRAS/PAIF.	1.1. Apuração dos valores do Piso Básico Fixo e repasse mensal Fundo a Fundo. 1.2. Prestação de Contas dos recursos repassados. 1.3. Gestão dos recursos financeiros repassados.	I e II
2. Cadastro nacional das unidades de CRAS.	2.1. Manutenção dos dados das unidades de CRAS no CadSUAS.	III
3. Expansão do Cofinanciamento dos CRAS.	3.1. Critérios de expansão pactuados em 2013.	I
4. Monitoramento dos CRAS implantados e oferta do PAIF.	4.1. Consolidação dos atendimentos e atividades realizadas pelos CRAS. 4.2. Monitoramento das Metas de Desenvolvimento dos CRAS (metas, objetivos, informação). 4.3. Acompanhamento da Gestão dos serviços do SUAS (metas não atendidas).	I, IV e V

Legenda:

I – Gerir a execução dos serviços e programas de proteção social básica.

II – Transferências Fundo a Fundo (para fins deste trabalho, envolve, inclusive, a Prestação de Contas dos recursos).

III – Organizar e manter o sistema nacional de informação do SUAS.

IV – Prestar apoio técnico a Municípios, Estados e DF, na execução de ações de proteção social básica.

V – Estruturar a Vigilância Socioassistencial em nível nacional e induzir sua estruturação nas demais esferas.

Os testes realizados visam aferir aspectos relacionados aos cinco componentes do modelo de referência (*framework*) proposto pelo COSO (*Comitê das Organizações Patrocinadoras*), denominado COSO I - *Internal Control - Integrated Framework* (Controle Interno - Um Modelo Integrado), quais sejam: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Os exames se iniciaram ainda em 2013, por ocasião da Auditoria de Acompanhamento da Gestão, sendo complementados no curso desta Auditoria Anual de Contas. As verificações procedidas basearam-se nas manifestações formais prestadas pela Unidade nos Ofícios GAB/SNAS/MDS n^{os} 15 e 412, datados de 09.01.2014 e 18.6.2014, respectivamente, expedidas em atendimento às Solicitações de Atendimento n^{os} 201316911/04 e 201405761/07, nesta ordem; as entrevistas realizadas em 2013 e 2014 junto com dirigentes e técnicos da SNAS e do FNAS; além da análise documental de uma amostra de processos relativos ao repasse do Piso Básico Fixo, escolhida aleatoriamente.

III. Resultados das análises.

Os resultados dos exames são apresentados por processo/ponto crítico, a partir de uma breve contextualização, seguido da avaliação da equipe de auditoria. Posteriormente, são apresentados aspectos gerais relacionados ao CRAS/PAIF, abrangendo o planejamento estratégico, política de capacitação, código de ética e avaliação de risco.

1. Cofinanciamento do CRAS/PAIF.

1.1. Apuração dos valores do Piso Básico Fixo e repasse mensal Fundo a Fundo

1.1.1 Síntese dos principais aspectos:

Os recursos destinados à manutenção dos CRAS e oferta do PAIF são repassados pelo gestor federal aos municípios, de maneira regular e automática, na forma de um cofinanciamento, denominado Piso Básico Fixo (PBF). Os valores são transferidos do

Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos de Assistência Social dos municípios, sendo que a prestação de contas dos repasses do Piso Básico Fixo, assim como de todo recurso repassado na modalidade fundo a fundo, no âmbito do SUAS, é apreciada pelo Conselho de Assistência Social do ente, cabendo ao MDS, por meio do FNAS, a sua análise e aprovação ou reprovação.

Para o repasse dos valores mensais aos municípios, é instruído um processo administrativo, por piso/mês de competência. A apuração dos valores é realizada pelo Departamento de Proteção Social Básica (DPSB), que se manifesta pela justificativa da despesa, valor total, entes aptos a receberem os recursos (e respectivos valores) e aqueles com repasses suspensos ou bloqueados. Após, o processo segue para o Ordenador de Despesa (Secretária da SNAS) e, posteriormente, para o FNAS, onde são efetivadas as transferências dos valores aos municípios.

Na instrumentalização da apuração e repasse mensal aos municípios, são utilizadas planilhas eletrônicas (elaboradas pelo DPSB) e sistemas informatizados, operacionalizados pelo FNAS.

Os parâmetros para o cofinanciamento constam da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na NOB/SUAS 2012 e na Portaria GM/MDS nº 116/2013, normativos que disciplinam que o repasse considere o Porte do Município e a quantidade de famílias referenciadas (R\$ 2,40 per capita).

Atuação do Departamento de Proteção Social Básica.

O requisito primordial para o cofinanciamento dos municípios (repasso, bloqueio ou suspensão) é a verificação da efetiva oferta do PAIF nos CRAS. Assim, a Coordenação-Geral de Serviços de Apoio à Execução de Projetos e Serviços (CGAEPS/DPSB), a partir de uma planilha denominada “REDE” (sintetiza dados de todos os municípios passíveis de serem contemplados com os recursos), elabora planilhas mensais, por competências, promovendo a repercussão financeira a partir de informações que possam caracterizar a oferta (ou não) do PAIF. Constituem fontes de informação os registros inseridos no Cadastro Nacional de Entidades e Organizações do Sistema Único de Assistência Social (CadSUAS) e no Módulo de Acompanhamento dos Estados, sistema onde são registrados os resultados dos acompanhamentos realizados pelos gestores estaduais frente aos municípios. Além disso, informações repassadas pela Coordenação-Geral de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (CGSCFV), ofícios relativos ao acompanhamento do processo de expansão encaminhados pelos Estados e aquelas provenientes de demandas internas de fiscalização e/ou denúncias externas (quando comprovadas), também se constituem em fontes primárias, que subsidiam o processo.

Cabe destacar que o Censo SUAS, realizado anualmente, sensibiliza o CadSUAS, na medida em que o não preenchimento do censo acarreta a inabilitação da unidade do CRAS no sistema. O CadSUAS pode também ser alimentado a partir da inclusão de novas unidades, normalmente resultantes de um processo de expansão. Após a assinatura do termo de aceite da expansão, o município registra o seu ingresso no CadSUAS, estando apto a receber por três meses o cofinanciamento, sendo que ao final deste período, o serviço deve estar disponibilizado, situação que deve ser confirmada pelo Estado para fins de se manter o cofinanciamento. Situações específicas sobre o processo de expansão estão descritas em ponto específico deste relatório.

Ainda no que concerne à repercussão financeira, a Unidade informou que antes da Portaria GM/MDS nº 116/2013, o conceito utilizado para interromper o repasse era “bloqueio” e se referia a não oferta do PAIF (informação disponibilizada pelos Estados por meio do Módulo de Acompanhamento ou por ofício) e também sobre a existência de compartilhamento do CRAS com ONG e associação comunitária. Após a edição da referida portaria, o comando de bloqueio permite o pagamento retroativo, desde que se comprove a regularização do motivo que ensejou tal medida. Por outro lado, a suspensão não prevê a possibilidade de pagamento retroativo, e normalmente está relacionada com a não demonstração pelo município, no CadSUAS, do início da oferta do PAIF (processo de expansão) ou decorre do resultado de apuração de uma demanda interna de fiscalização ou de denúncias externas, quando comprovada a veracidade.

Cabe ainda destacar a recente Portaria nº 36/2014 que prevê a suspensão temporária do repasse, a partir da verificação sistemática do nível de utilização dos valores repassados. Segundo o DPSB, esta rotina ficou a cargo do FNAS, que somente comunica ao Departamento para subsidiar eventuais contatos de municípios e Estados. Aspectos específicos relacionados à citada portaria constam em ponto específico neste relatório.

No que se refere à transparência do processo, cabe destacar que a informação sobre os municípios que tiveram valores bloqueados ou suspensos consta do Relatório de Informações Sociais da Proteção Social Básica (RI), disponibilizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (SAGI/MDS). Contudo, especificamente quanto ao motivo de bloqueio ou suspensão, tal informação somente é repassada aos Estados, que por sua vez, comunicam aos municípios.

Especificamente sobre a manualização dos procedimentos, de acordo com a SNAS, todas as rotinas envolvidas serão contempladas no Manual de Transferências Fundo a Fundo, ainda em construção, atividade que consta do Plano de Providências Permanente (PPP) da Secretaria. No que tange à existência de roteiros, check list e/ou fluxos, estes documentos ainda não estão construídos. Contudo, o DPSB relatou que os conhecimentos sobre as rotinas envolvidas são disseminados entre os servidores da CGAEPS, de forma a reduzir o risco de descontinuidade das atividades.

Atuação do Fundo Nacional de Assistência Social.

O FNAS realiza o pagamento das despesas em conformidade com a autorização do Ordenador de Despesas e em aderência ao estipulado nas planilhas geradas pelo DPSB. O fluxo interno descrito inclui o processamento das informações por meio dos Sistemas SISFAF (Sistema de Transferência Fundo a Fundo); SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e o SIAORC, Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS, utilizado pelo FNAS.

A Unidade esclareceu que de posse da planilha gerada pelo DPSB realiza um *up load* no SISFAF, onde são feitas críticas iniciais, como a identificação no número do IBGE e de municípios novos, que demandam a abertura de conta corrente, além de uma crítica quanto aos valores, promovendo-se a conciliação entre a planilha encaminhada pelo DPSB e as informações geradas no próprio Sistema. Ressaltou ainda a existência de interface entre o SISFAF (geração das listas de credores) e o SIAFI, sendo que no SIAORC são realizadas críticas habituais de consistência de saldos de empenho.

1.1.2 - Análise CGU:

Foram solicitados para análise os processos relativos ao repasse do Piso Básico Fixo das competências 10/2013 e 02/2014, escolhidas aleatoriamente. Verificou-se a presença dos elementos principais descritos no fluxo, cabendo destacar a existência de notas técnicas fundamentando o processo de tomada de decisão (repasse, bloqueios e suspensões).

O fluxo operacional evidencia a existência de segregação de funções entre quem apura os valores (DPSB, por meio de suas Coordenações-Gerais); quem autoriza (Secretária da SNAS, como Ordenadora) e quem executa o repasse aos municípios, etapa que envolve o DEFNAS e as três coordenações da Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira, cada uma delas realizando etapa específica: Coordenação de Repasse Fundo a Fundo (processa os dados para pagamento); Coordenação de Orçamento e Finanças (empenha, liquida e paga); Coordenação de Contabilidade (acompanha, monitora e realiza a conformidade).

No que concerne à delegação de competências e definição de responsabilidades, o Regimento Interno do MDS (Portaria nº 120/2012) respalda a atuação das áreas que interagem no processo, com competências condizentes com as atividades realizadas, cujos principais atores constam adequadamente registrados no Rol de Responsáveis do SIAFI.

A base normativa existente, em especial a Política Nacional de Assistência Social – PNAS; NOB/SUAS 2012 e Portaria GM/MDS nº 116/2013, respalda os repasses efetivados e as hipóteses de bloqueio e suspensão. Cabe destacar que as hipóteses de suspensão previstas na Resolução CIT nº 21/2013, que trata dos procedimentos e responsabilidades para adequação do funcionamento dos CRAS após o término do período de adaptação gradativa aos padrões estabelecidos pela Resolução CIT nº 05/2010, ainda não estão sendo processadas no repasse mensal, visto que a apuração final das Metas de Desenvolvimento do CRAS ainda não foi finalizada.

Em função da capacidade operacional da equipe de auditoria, a conferência de cálculos dos valores repassados limitou-se à competência 02/2014. Os resultados indicaram a existência de 277 municípios percebendo valores diferentes dos parâmetros definidos para o cofinanciamento do Piso Básico Fixo.

Sobre este aspecto, a Unidade esclareceu que por ocasião do reajuste concedido por meio da Portaria GM/MDS nº 116/2013 procurou-se regularizar a situação de municípios que historicamente já recebiam valores diferentes de outros entes de mesma condição. Trata-se de um grupo de 611 municípios, que à época de implantação das regras da NOB/ SUAS 2005 recebiam valores superiores aos parâmetros que foram estabelecidos, mas que não tiveram seus valores reduzidos, considerando as disposições contidas na referida norma. Neste sentido, foi emitida a Nota Técnica nº 04 CGSSS/DPSB/SNAS/MDS, de 19.11.2013, fundamentando a concessão de reajustes em percentuais diferenciados do previsto na citada portaria, que viabilizaram a regularização da maior parte das distorções, restando 277 municípios que ainda permanecem recebendo valores superiores aos parâmetros estipulados. Segundo a Unidade, o respaldo para estes pagamentos continua sendo a NOB/SUAS 2005, conforme as disposições transitórias contidas no parágrafo único do art. 138 da NOB/SUAS 2012. Cabe destacar a necessidade de incrementar a transparência sobre a

situação descrita, cuja fundamentação encontra-se explicitada na citada Nota Técnica, hoje restrita aos autos do processo da competência 10/2013.

A Unidade ainda está elaborando o Manual de Repasse Fundo a Fundo, inserido no Plano de Providências Permanente, que deve contemplar o fluxo completo das atividades realizadas tanto pelo DPSB como pelo FNAS. Contudo, referido manual não está finalizado, o que, associado à inexistência de roteiros e fluxos internos instituídos, faz com que o conhecimento sobre o tema ainda esteja centrado nos servidores envolvidos do que em processos institucionalizados da Unidade.

No que tange aos procedimentos de controle na apuração e repasse dos recursos, o FNAS destacou que não realiza qualquer crítica no valor a ser repassado, ou seja, seus instrumentos de controle visam garantir que o comando dado e autorizado, constante do processo, seja fielmente cumprido. Ressalta-se que na definição da profundidade dos exames, em função do risco envolvido nos instrumentos utilizados, as análises recaíram sobre as planilhas eletrônicas geradas pelo DPSB, não sendo realizados testes nas rotinas internas do FNAS, considerando o próprio instrumental utilizado (SIAFI, SIAORC e SISFAF), o que se constitui uma limitação de nossa opinião.

Sobre os instrumentos utilizados pelo DPSB, embora a área técnica tenha estabelecido pontos de verificação em suas planilhas (repasso, bloqueio ou suspensão) e que os critérios de elaboração sejam relativamente simplificados, especial atenção deve ser dada ao tema, considerando:

a) fragilidade do instrumento utilizado em face ao valor mensal envolvido (superior a R\$ 60.000.000,00/mês), considerando tratar-se de planilhas eletrônicas, com maior probabilidade de erros de manipulação. Cabe ainda destacar que a partir da implementação da Resolução CIT nº 21/2013 haverá incremento das situações que ensejam bloqueios e suspensões nos repasses, o que deve imprimir uma maior dinamicidade ao processo, exigindo o aprimoramento dos controles existentes, hoje executados integralmente de forma manual, por meio das planilhas.

b) ausência de rotinas, fluxos e competências formalmente estabelecidos, que garantam a periodicidade e tempestividade no envio de informações à Coordenação-Geral de Apoio à Execução de Projetos e Serviços (CGAEPS). Ressalta-se que a verificação das situações que ensejam bloqueios ou suspensões nos repasses mensais depende de fontes internas e externas ao DPSB, no sentido de caracterizar a efetiva oferta do CRAS nos municípios, requisito indispensável para o repasse;

c) risco de declarações inverídicas no Censo SUAS, uma das fontes de informação utilizada pelo DPSB, com potencial impacto no repasse de valores a municípios não aptos, considerando os normativos do SUAS e, em especial, os efeitos da Resolução CIT nº 21/2013, ainda pendente de implementação.

No que se refere à transparência, verificou-se instrumentos publicados na internet, direcionados ao processo em questão. O Relatório Financeiro de Parcelas Pagas permite consultar os valores transferidos aos municípios, por Piso. Já o Relatório de Informações Sociais da Proteção Social Básica (RI/PSB), disponibilizado pela SAGI, permite verificar a quantidade de CRAS cofinanciados no município, a situação do pagamento (liberado, bloqueado ou suspenso), o repasse mensal, dentre outras, com exceção das informações sobre o motivo de bloqueio ou suspensão, conforme

antecipado pelo gestor. O acesso aos dois instrumentos citados é público, não demandando o cadastramento prévio.

Por fim, cabe registrar que o resultado estampado na planilha de repasse elaborada representa, em certa medida, a dinâmica da execução da Ação 2A60, considerando que reflete o processo de expansão de unidades dos CRAS e, por outro lado, o monitoramento realizado pela Unidade, no que tange às medidas administrativas relacionadas a não oferta do PAIF nos CRAS, materializada nos bloqueios ou suspensões realizados.

1.2. Prestação de Contas dos recursos repassados.

1.2.1. Síntese dos principais aspectos:

Compete à Diretoria Executiva do FNAS o macro gerenciamento das atividades inerentes à Prestação de Contas (PC) e o encaminhamento dos processos, advindos da Coordenação-Geral de Prestação de Contas (CGPC), que demandam pronunciamento da Ordenadora de Despesa da SNAS (Termos de Aprovação, Aprovação parcial ou Reprovação). Cabe à CGPC a análise dos documentos, expedição de ofícios, elaboração de notas técnicas, controle de prazos, elaboração de despachos para abertura de processos e controle gerencial da situação processual. Já o registro dos responsáveis no Cadin, após o retorno do processo reprovado da SPO/SE/MDS, nos casos previstos na legislação específica, compete à Coordenação-Geral Orçamentária e Financeira. Cabe destacar que a DEFNAS e as citadas Coordenações são responsáveis pelo modelo de Prestação de Contas, que se materializa no **Demonstrativo Anual de Execução Física e Financeira**, que é disponibilizado no Sistema SUASWEB, para preenchimento por parte dos gestores municipais e apreciação pelos conselhos locais.

Quando da abertura do prazo, procede-se a disponibilização do demonstrativo no sistema SUASWEB, para fins de preenchimento por parte do gestor e também emissão do Parecer do Conselho de Assistência Social local. O demonstrativo está em processo de evolução, com pequenos ajustes realizados entre os utilizados na Prestação de Contas - PC/2012 e PC/2013. O sistema permite a retificação do demonstrativo, mediante solicitação do gestor ao conselho local, durante o prazo regulamentar para preenchimento. Depois de encerrado o prazo, tal retificação somente é permitida com autorização do Gestor Federal.

Ressalta-se que é constituído um único processo por município/exercício, consolidando a prestação de contas de todos os recursos destinados aos Serviços/Programas do exercício de referência (Proteção Social Básica e Especial). Assim, embora o Demonstrativo permita o registro de informações de modo segregado por Piso, a emissão do parecer final considera o conjunto dos repasses efetivados.

Os principais instrumentos normativos que respaldam o processo de prestação de contas são: Lei nº 8.742/1993 (art. 30-C); Decreto nº. 7.788/2012 (art. 8º); Resolução CNAS nº 33/2012 (art. 58, 85 e 86, inciso IX); Portaria GM/MDS nº 625/2010, modificada pela Portaria n. 118/2011 e a IN TCU nº 71/2012. A Portaria GM/MDS nº 625/2010 fixou os prazos para a prestação de contas dos recursos transferidos Fundo a Fundo, sendo que o prazo para os gestores preencherem o demonstrativo é até o dia 30 de abril do exercício seguinte, e a manifestação dos conselhos locais deve ocorrer até o dia 31 do mês de

maio. A referida portaria não definiu prazos internos para análise das prestações de contas apresentadas.

Após o encerramento do prazo regulamentar e aplicação das rotinas de verificação do FNAS, é expedida notificação para o gestor municipal e conselho local de assistência social, que pode ser em caráter informativo ou relativo a pendências detectadas. No novo sistema, será realizada apenas uma única rodada de verificação dos entes que não apresentaram prestação de contas.

Para operacionalização dos procedimentos relacionados à prestação de contas dos recursos transferidos são utilizados os seguintes sistemas:

a) SUASWEB: contém o Plano de Ação (planejamento das atividades a serem realizadas) e o Demonstrativo, instrumento utilizado para a PC. Em ambos, o sistema possibilita o cadastramento do Parecer do Conselho. Atualmente, o SUASWEB tem dois ambientes: a) antigo, que contempla os Planos de Ação anteriores a 2011 e Demonstrativos anteriores a 2012; e b) novo, utilizado para os Planos de Ação a partir de 2011 e os Demonstrativos Físico-Financeiros a partir de 2012, contendo, ainda os Beneficiários do BPC e Dados Financeiros.

b) Sistema de Análise de Prestação de Contas – ANPC: módulo do SUASWEB antigo, responsável pela primeira análise do Demonstrativo. Utilizado para análise das PC dos Demonstrativos 2008 a 2011.

c) Sistema de Gerenciamento de Prestação de Contas – SIGPC: sistema ainda em desenvolvimento, composto de vários módulos, sendo um destinado à análise de prestação de contas, que funcionará integrado com o novo modelo de Demonstrativo. Este módulo irá substituir o ANPC, já para análise das PC/2012, cujo prazo externo encerrou-se recentemente (fevereiro/2014).

Quanto à publicação dos dados relativos às prestações de contas, a SNAS atualmente disponibiliza informações sobre o tema conforme a solicitação dos interessados e, em alguns casos, por meio de acesso ao Sistema SUASWEB por meio de senha, como é o caso dos órgãos de controle (CGU, TCU, Ministério Público e Departamento de Polícia Federal) e conselhos.

1.2.2. Análise CGU:

Na análise dos últimos três exercícios, verificou-se a ocorrência de atrasos no processo de apresentação das prestações de contas, considerando os prazos instituídos na Portaria GM/MDS nº 625/2010, conforme a seguir:

Quadro 22 – Prazos externos do processo de prestação de contas do Piso Básico Fixo – 2011 a 2013

Exerc	Prazos (Portaria nº 625/2010)	Prazo para o Gestor (após prorrogações)	Atraso em função das prorrogações	Normativo que prorrogou os prazos
2011	Gestor: 30.4.2012 Conselho: 31.5.2012	Gestor: 31.7.2012 Conselho: 31.8.2012	Gestor: 03 meses Conselho: 03 meses	Portaria nº 81/2012
2012	Gestor: 30.4.2013 Conselho: 31.5.2013	Gestor: 30.10.2013 Conselho: 28.02.2014	Gestor: 06 meses Conselho: 09 meses	Portaria nº 63/2013 e prorrogações administrativas pelo FNAS.
2013	Gestor: 30.4.2014 Conselho: 31.5.2014	Não definido.	Até o momento: Gestor: 02 meses Conselho: 01 mês	Pendente de edição.

Segundo o FNAS, os atrasos se deram, em grande medida, em razão das dificuldades enfrentadas quanto à tecnologia da informação do MDS. Esclareceu que em relação ao exercício de 2012 as prorrogações decorreram inicialmente de atrasos no sistema, em função da implantação do novo modelo de Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira. Posteriormente, aspectos de ordem técnica e operacional da área de tecnologia do MDS, relacionados à estabilidade do sistema e problemas apresentados no próprio demonstrativo, além da necessidade de migração de todos os sistemas do MDS para o SERPRO, obrigaram a sucessivas prorrogações. Contudo, verificou-se que apenas uma destas prorrogações foi formalmente estabelecida (Portaria nº 63/2013).

Da mesma forma, problemas relacionados à tecnologia da informação impactaram na apresentação das contas de 2013, tendo destacado que as atividades relacionadas à disponibilização do Demonstrativo aos municípios ainda estão em curso de implementação. O FNAS esclareceu que tem auxiliado a Diretoria de Tecnologia da Informação do MDS no sentido de agilizar a disponibilização do demonstrativo aos entes federados.

No que tange à análise das contas apresentadas, verificou-se a ausência de prazos, formalmente estabelecidos. A Unidade informou que existe apenas uma meta interna, que consiste em analisar as contas nos 12 meses seguintes ao fechamento do sistema para os gestores. Em relação às contas do exercício de 2011, a posição é a seguinte:

Quadro 23 – Estágio de análise dos processos de Prestação de Contas/exercício 2011

Situação dos Processos	Quantidade
Prestação de Contas Apresentada – Em análise	565
Prestação de Contas não Apresentada – Em Diligência	008
Prestação de Contas Reprovada e enviada para abertura de TCE	001
Prestação de Contas Aprovadas	4.868
Total Geral	5.442

Fonte: DSDES a partir de informações da Unidade.

Do quadro acima, cabe ressaltar o número de processos ainda em análise frente ao tempo decorrido (23 meses) após a finalização do prazo final estabelecido para preenchimento por parte dos gestores, sensivelmente superior à meta interna estabelecida. Sobre este aspecto, a Unidade se manifestou por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, da seguinte forma:

“Nesse caso o FNAS entende que a quantidade de processos de prestação de contas em análise é bastante razoável, indicando ainda uma análise com maior profundidade de prestações de contas que indiquem alguma irregularidade. A quantidade em análise corresponde a aproximadamente 10% do total de contas devido. Ou seja, em nosso entendimento a performance de análise é muito satisfatória. O fato é que com a observância de qualquer irregularidade o prazo para análise, que contempla diligências, justificativas, esclarecimentos, solicitação e análise de uma quantidade relevante de documentos, redundava em um prazo maior para conclusão.”

Sobre o posicionamento da Unidade, por certo a área é responsável por um volume considerável de processos para análise, tomados no seu conjunto. Além disso, não foram realizados testes visando aferir as situações que possam estar impactando na análise dos citados processos, considerando os argumentos da Unidade. Contudo, o

destaque dado ao resíduo ainda em análise pautou-se em dois aspectos: o prazo decorrido (23 meses) e a carga de trabalho da área, considerando o impacto das prorrogações de prazos de apresentação da prestação de contas posteriores a 2011. No caso da PC/2012, a análise iniciou-se apenas recentemente e no que concerne à prestação de contas de 2013, ainda não foram definidos os prazos para a apresentação por parte dos gestores municipais.

Neste sentido, embora o gestor tenha justificado que os atrasos na apresentação das contas estejam intimamente relacionados a problemas de ordem técnica e operacional mais afetos à Diretoria de Tecnologia do MDS, ou seja, sem governabilidade direta do FNAS, cabe destacar que as sistemáticas prorrogações acarretam riscos ao processo de responsabilização dos gestores municipais, considerando a ausência de tempestividade na prestação de contas e, por consequência, de um represamento dos processos para análise.

A Unidade destacou que no tocante às contas não apresentadas ou reprovadas, não existe impacto na continuidade do cofinanciamento, sendo que as medidas adotadas se limitam à responsabilização individualizada do gestor local. Sobre a análise das contas apresentadas, informou que quando identificada qualquer divergência nos dados apresentados ou na apuração de denúncias ocorre a notificação ao gestor para apresentação de justificativas e, se for o caso, providenciar a devolução de recursos, sendo expedida comunicação ao Conselho de Assistência Social local. O prazo normalmente estabelecido nas notificações é de 15 dias, a contar do recebimento do ofício, o que é comprovado por meio de Aviso de Recebimento (AR). Esgotadas as medidas administrativas, o processo é encaminhado à SPO visando à instauração de Tomada de Contas Especial.

Verificou-se que a base normativa existente respalda as ações vinculadas ao processo. Contudo, considera-se que as prorrogações de prazos externos realizadas administrativamente pelo FNAS (sem emissão de portarias) e a não regulamentação de prazos internos para análise das prestações de contas são aspectos deficitários da normatização. Sobre este último, embora a Unidade tenha esclarecido a existência de meta definida internamente (análise dos demonstrativos de um exercício nos 12 meses seguintes ao fechamento do sistema para os gestores), cabe destacar que a regulamentação dos prazos internos, além de proporcionar a necessária transparência sobre o tema, agrega maior segurança ao processo, com o estabelecimento de parâmetros mais rígidos a serem perseguidos pela Unidade.

No que concerne às prorrogações administrativas, por meio do citado Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, a Unidade esclareceu que as mesmas decorreram da extrema dificuldade de se estabelecer uma previsão de prazo para a estabilização do sistema de prestação de contas, suportado pela área de tecnologia do MDS.

O módulo de avaliação da Prestação de Contas do novo sistema SIGPC ainda está em processo de finalização, o que inviabilizou a aplicação de testes, no tocante aos critérios utilizados. O gestor esclareceu que o sistema permite a parametrização por parte do próprio usuário, dispensando interferências diretas nos códigos do sistema. Antecipou que as críticas e validações contemplam a conciliação entre o SISFAF (saldo das contas), o Demonstrativo preenchido pelo gestor e a manifestação do conselho local (parecer).

Ressente-se de uma formalização e institucionalização dos procedimentos internos relacionados à prestação de contas dos recursos repassados, visto que o Manual de Repasse Fundo a Fundo ainda não foi finalizado.

Verificou-se a necessidade de ampliação dos mecanismos de transparência ativa no processo de prestação de contas, especialmente quanto ao posicionamento final da SNAS sobre as contas apresentadas. Sobre o tema, o gestor esclareceu que está em fase de homologação a disponibilização do relatório de saldos em conta corrente do ente municipal, referente aos recursos transferidos, segregados por Piso. Acrescentou que outra medida prevista, mas ainda em estágio inicial de desenvolvimento, refere-se à divulgação de um histórico processual da prestação de contas de cada ente, que deve contemplar a informação sobre a aprovação ou não da prestação de contas.

1.3. Gestão dos recursos financeiros repassados.

1.3.1. Síntese dos principais aspectos:

Compreende as ações desenvolvidas pelo FNAS no tocante ao monitoramento da execução financeira dos recursos transferidos e no apoio prestado aos municípios, por meio de orientações técnicas. As principais fontes de informação são o Demonstrativo Sintético de Execução Física e Financeira, apresentado por ocasião das prestações de contas, e os saldos das contas relativas aos Pisos. Vale destacar que os Relatórios de Fiscalização encaminhados pela CGU também se constituem de fontes de consulta sobre a utilização dos recursos transferidos, na medida em que retratam eventuais impropriedades identificadas junto aos municípios fiscalizados.

1.3.2. Análise CGU:

O Demonstrativo Anual de Execução Física e Financeira foi aperfeiçoado a partir da PC/2012, permitindo uma visão mais estruturada, por Piso, das receitas auferidas, saldos bancários, recursos reprogramados, despesas executadas e valores inscritos em restos a pagar. No tocante às despesas, cabe destacar a exigência de detalhamento sobre o uso dos recursos federais, requisitando informações dos gestores sobre os gastos com: pessoal concursado da equipe de referência (com fundamento no art. 6-E da LOAS e Resolução CNAS nº 32/2011); pessoal contratado (pessoa física) para ofertar os serviços/programas; e com a conservação e adaptação de imóveis (imóveis públicos com destinação exclusiva ao serviço/programa).

No que tange ao acompanhamento dos saldos existentes nas contas correntes vinculadas aos recursos transferidos, releva destacar a recente Portaria GM/MDS nº 36, de 25.4.2014, que regulamentou procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Tal normativo estabeleceu procedimentos para o monitoramento financeiro, instrumentalizando o FNAS de mecanismo de suspensão temporária do repasse dos recursos, a ser aplicado quando o somatório dos saldos constantes das contas bancárias vinculadas aos serviços for maior ou igual a doze meses de repasse. Superada a situação que deu origem à medida suspensiva, o repasse deve ser restabelecido, sem transferência retroativa dos recursos.

A implementação dos efeitos da suspensão será gradativa, sendo que a primeira rodada se deu em abril de 2014 e considerou os entes com saldo em conta igual ou superior a 24 meses do valor do repasse mensal (exceto para os municípios de Pequeno Porte I). Sobre esta medida, constatou-se a realização do evento “Encontro Nacional de Apoio

Técnico decorrente do Monitoramento da Execução Financeira”, promovido pela SNAS/FNAS em Brasília/DF, nos dias 03 e 04 de junho de 2014, destinado a apoiar tecnicamente os 94 municípios atingidos pela medida.

Avalia-se que a edição da Portaria GM/MDS nº 36/2014 agregou segurança ao processo de monitoramento financeiro realizado pelo FNAS. Além disso, a obtenção de informações detalhadas sobre a utilização dos recursos nos municípios, prática que vem sendo incrementada por meio do Demonstrativo Anual, contribuiu para a gestão nacional da Ação 2A60, na medida em que subsidia que as áreas técnicas possam estabelecer relações entre o uso dos recursos financeiros e a oferta do PAIF nos CRAS, a partir de outros dados captados por meio do Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimentos.

Cabe destacar que aspectos relacionados à suficiência das orientações expedidas pelo FNAS sobre o uso dos recursos transferidos não foram objeto de análise no presente trabalho. Salienta-se que os resultados das fiscalizações no âmbito da Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG/CRAS/PAIF), ainda em fase de consolidação, devem subsidiar a avaliação do papel desempenhado pelo FNAS neste sentido.

2. Cadastro nacional das unidades de CRAS.

2.1. Manutenção dos dados das unidades de CRAS no CadSUAS.

2.1.1. Síntese dos principais aspectos:

As unidades de CRAS constam do Cadastro Nacional de Entidades e Organizações do Sistema Único de Assistência Social - CadSUAS. Trata-se de um sistema informatizado, com registro das informações cadastrais de prefeituras, órgãos gestores, fundos, conselhos, entidades e recursos humanos que prestam serviços socioassistenciais.

A área responsável por gerir o CadSUAS no âmbito do MDS é a Coordenação-Geral dos Serviços de Vigilância Social – CGVIS, subordinada ao DGSUAS. O sistema está diretamente associado aos aplicativos do Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimentos – RMA, uma vez que o cadastro no sistema é requisito indispensável para se ter acesso aos questionários do Censo SUAS (realizado anualmente) e formulários do RMA.

2.1.2. Análise CGU:

No que se refere aos CRAS/PAIF, o CadSUAS é uma ferramenta imprescindível para a execução da Ação, visto que além de subsidiar a elaboração dos principais instrumentos de monitoramento dos serviços (Censo SUAS e RMA), dispõe de base de dados sobre as unidades cadastradas, que é sensibilizada por meio dos processos de expansão dos CRAS e de informações relacionados à efetiva oferta do PAIF, aspectos primordiais para a transferência dos recursos financeiros, conforme já destacado anteriormente.

No que tange aos controles na gestão do CadSUAS, as informações constam em ponto específico deste relatório, em conjunto com a avaliação sobre demais processos conduzidos pela CGVIS/DGSUAS.

3. Expansão do Cofinanciamento dos CRAS.

3.1. Critérios de expansão pactuados em 2013.

3.1.1. Síntese dos principais aspectos:

Segundo a Unidade, o processo de expansão do cofinanciamento depende, primeiramente, da disponibilidade ou previsão de recursos orçamentários. Os critérios definidos seguem a sistemática prevista na NOB/SUAS e na LOAS (inciso IX, do Art. 18) e da PNAS/2004, que preveem a utilização de indicadores sociais, econômicos e demográficos, gerando uma combinação de fatores que consideram: o porte populacional dos municípios; a proporção de população vulnerável e o cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura. Os critérios técnicos, e outros complementares, são considerados a partir de prioridades nacionais e devem ser pactuados na CIT e deliberados no CNAS. Complementa a base normativa as Resoluções CIT nº 10/2009 (instituição do processo de expansão qualificada do cofinanciamento federal para o PAIF) e CIT nº 05/2011 (padronizou prazos para a demonstração das implantações dos CRAS).

As áreas envolvidas são o Departamento de Gestão do SUAS (DGSUAS) e o Departamento de Proteção Social Básica (DPSB), cujo fluxo resumido é o seguinte:

a) Aceite Formal do município em sistema eletrônico, que deve ser ratificado pelo respectivo conselho (resolução deve ser inserida no sistema pelo gestor).

b) Demonstração da implantação do CRAS no CadSUAS: Os municípios e DF devem comprovar sua implantação no prazo de 01 (um) ano, a contar da data prevista para início do cofinanciamento, podendo ser prorrogado por igual período mediante apresentação de justificativa ao MDS. Nos três primeiros meses o MDS realiza o repasse de recursos como forma de incentivo à implantação. Após esse período, o repasse de recurso é suspenso até a comprovação da implantação do serviço. Caso não haja a implantação ao final do período, o recurso repassado deve ser devolvido pelo município ao MDS. Cabe destacar que o número identificador (ID) de cada CRAS é atribuído automaticamente pelo CadSUAS, sempre que um novo CRAS é cadastrado no sistema.

c) Monitoramento e acompanhamento da implementação e execução dos serviços: os Estados acompanham os municípios e informam o MDS por meio do preenchimento do “Módulo de Acompanhamento do Estado”. Para tanto, os estados devem realizar visitas técnicas para apoiar os entes municipais, observando os compromissos do Termo de Aceite, bem como emitir parecer quanto à adequação do funcionamento do CRAS e da oferta do PAIF. Caso o parecer, no Módulo, indique a adequação na oferta do PAIF, o MDS considera finalizado aquele processo específico de implantação. Nos casos em que os pareceres indicam a não oferta do PAIF, os recursos são bloqueados até que o Estado constate e informe, no Módulo, a superação da situação inicialmente encontrada.

3.1.2. Análise CGU:

Verificou-se que o processo de expansão do CRAS está em sintonia com a LOAS, PNAS e NOB/SUAS, cujos critérios gerais estão regulados nas Resoluções CIT nº 05/2011 e CNAS nº 10/2009. A cada processo de expansão, que depende da disponibilidade de recursos orçamentários (LOA), são expedidas normas específicas.

No que tange ao exercício de 2013, os normativos regulamentadores do processo de expansão foram as Resoluções CIT nº 09/2013 e CNAS nº 15/2013, que consideraram elegíveis os municípios que não possuíam cofinanciamento federal para o referido serviço. Este critério está alinhado com as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, a qual deliberou como estratégia e meta para implementação da PNAS o cofinanciamento e a implantação dos CRAS, CREAS e serviços da Proteção Social Básica e Especial em todos os municípios (Meta nº 5 da "Meta de Financiamento"). Da mesma forma, o processo de expansão guarda correlação direta com o objetivo 0282, do Programa 2037, constante do PPA 2012-2015. De acordo com o Relatório de Gestão, a expansão foi limitada à oferta de um PAIF/CRAS a cada município, totalizando 148 unidades, das quais 112 (75,6%) foram aceitas.

Verificou-se que não há processo administrativo específico para as expansões. As transferências de recursos seguem os procedimentos adotados mensalmente para o cofinanciamento de todos os Pisos, ou seja, constam de processos administrativos específicos por piso/mês, onde são observadas eventuais expansões, bloqueios, suspensões e cancelamentos. Embora tal prática não seja inviável do ponto de vista operacional, a sistemática não favorece uma visão integrada e consolidada sobre cada processo de expansão, exigindo esforço adicional para compilação dos resultados alcançados, considerando, ainda, as hipóteses de prorrogação previstas nos normativos e que impactam esta análise.

4. Monitoramento dos CRAS implantados e oferta do PAIF.

4.1. Consolidação dos atendimentos e atividades realizadas pelos CRAS.

4.1.1. Síntese dos principais aspectos:

O sistema de registro de atendimentos está previsto no art. 102 da NOB/SUAS 2012, como uma das principais fontes de informação para o monitoramento no âmbito do SUAS. As informações sobre as atividades realizadas nas unidades de CRAS e CREAS subsidiam o processo de monitoramento nacional dos serviços da Assistência Social, a exemplo do PAIF, ofertado nos CRAS.

A regulamentação consta da Resolução CIT nº 4/2011, que instituiu parâmetros nacionais para o registro das informações. Em dezembro de 2013 foi pactuada a mudança do formulário, por meio da Resolução CIT nº 20/2013, que alterou os formulários de CRAS e CREAS e incluiu ainda o formulário de Centro POP.

Para coletar as informações prestadas pelas unidades, o MDS instituiu o RMA (Registro Mensal de Atendimento), que é um sistema onde são registradas mensalmente as informações sobre o volume de atendimentos e quais as famílias atendidas nos CRAS, CREAS e Centro POP (acolhimento da população de rua). A área responsável por gerir esta atividade é a Coordenação Geral dos Serviços de Vigilância Social – CGVIS, subordinada ao DGSUAS (Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social).

Cabe destacar que a Resolução CIT nº 4/2011 não estabelece sanções administrativas em relação às unidades/municípios inadimplentes, sendo que a CGVIS realiza mobilização junto aos municípios e contato com gestores estaduais para ações de apoio e orientação técnica aos entes que não efetivaram os registros.

4.1.2. Análise CGU:

Especificamente sobre os controles internos relacionados com o RMA, a análise consta em ponto específico deste relatório, em conjunto com a avaliação sobre demais processos conduzidos pela CGVIS/DGSUAS.

Desta forma, atendo-se somente à contribuição do RMA para o monitoramento do PAIF, cabe destacar dois aspectos que foram observados:

a) Percentual de preenchimento do RMA: de acordo com informações prestadas pela Unidade à época da realização da Auditoria de Acompanhamento da Gestão de 2013, o percentual de preenchimento por parte dos CRAS alcançou 90,4% e 89,5% nos meses de julho e agosto de 2013, respectivamente. Em seu Relatório de Gestão, a Unidade registrou que em 2013 a adesão ao Sistema foi significativa, alcançando 7.836 CRAS (aproximadamente 99,1% das unidades cadastradas no CadSUAS).

b) Produtos gerados que contribuem para a gestão do CRAS/PAIF: foram editados dois boletins (agosto/2013 e fevereiro/2014), sendo o primeiro relativo a dados e indicadores referentes aos atendimentos e acompanhamentos realizados pelos CRAS. Já o segundo, apresenta análises e indicadores relativos à implantação e funcionamento das Equipes Volantes dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

4.2. Monitoramento das Metas de Desenvolvimento dos CRAS

4.2.1. Síntese dos principais aspectos:

Por meio da Resolução CIT nº 5, de 3.5.2010, foi pactuado um padrão para as unidades de CRAS, no qual são prescritos critérios mínimos para 4 (quatro) dimensões: Estrutura Física, Recursos Humanos, Horário de Funcionamento e Atividades Realizadas. O padrão pactuado, escalonado de maneira incremental, é medido após cada rodada de coleta de dados do Censo SUAS, com início em 2008 (avaliação retroativa) e fim em 2013 (ano referência, pois a medição ocorrerá em 2014), denominado Metas de Desenvolvimento dos CRAS.

As metas estabelecidas na Resolução CIT nº 05/2010 são verificadas por meio do Censo SUAS, sendo que os resultados apurados podem deflagrar ações de acompanhamento e apoio, previstas na Resolução CIT nº 08/2010, no caso de metas não alcançadas.

4.2.2. Análise CGU:

Para apuração das metas, é utilizado o Censo SUAS, atividade conduzida pela CGVIS/DGSUAS. As informações formais prestadas pela Unidade por ocasião da Auditoria de Acompanhamento denotam a existência de sistemática para identificar os CRAS que não preencheram o Censo e as ações decorrentes. Cabe destacar que o não preenchimento do Censo SUAS/CRAS acarreta a inativação do cadastro da unidade no Sistema Nacional de Cadastro do Sistema Único da Assistência Social – CadSUAS, que comunica o fato às demais áreas da Secretaria (SNAS), tendo como consequência o bloqueio do cofinanciamento federal. O bloqueio dos recursos é comunicado ao município em questão, o qual, para regularizar a situação de sua(s) unidade(s), deverá encaminhar ofício dirigido à SNAS, assinado pelo(a) Secretário(a) Municipal de Assistência Social, declarando a existência e o funcionamento regular das unidades em questão, seu respectivo endereço e justificativa do não preenchimento do Censo SUAS.

Além das providências administrativas adotadas, o não preenchimento do Censo SUAS/CRAS implica na impossibilidade de cálculo do Índice de Desenvolvimento do CRAS – IDCRAS e, por consequência, os recursos que seriam transferidos em razão do Índice de Gestão Descentralizada - IGDSUAS não são repassados ao município.

O Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS foi criado em 2008 pela SNAS, em parceria com a SAGI, para aprimorar o processo de monitoramento dos CRAS. A Coordenação Geral de Vigilância Social (CGVIS/DGSUAS) é a área responsável pelo cálculo do indicador. O indicador, que classifica as unidades em quatro níveis de qualidade (insuficiente, regular, suficiente e superior), tem a especificação do nível superior aproximada à da Meta de Desenvolvimento dos CRAS para 2013. Sua função precípua é monitorar os CRAS, além de subsidiar o cálculo do IGDSUAS. Além disso, o gestor registrou que algumas de suas dimensões são utilizadas para estabelecimento de critérios, pactuados nacionalmente pela CIT e aprovados pelo CNAS, para oferta de serviços e estruturação da rede de Proteção Social Básica.

Verificou-se que o ID CRAS não foi instituído formalmente. Sobre este aspecto, a Unidade esclareceu que com a NOB/SUAS 2012 está prevista a criação de um novo Indicador (IDSUAS), que prevê a utilização, dentre outros indicadores, do IDCRAS. O acesso ao IDCRAS de cada unidade é público, por meio de consulta aberta (relatórios de informações da SAGI), mediante cadastro do interessado no Sistema de Autenticação e Autorização – SAA, do MDS, conforme informações prestadas pela Unidade.

No que concerne à transparência no processo de apuração das metas, os resultados da meta 2009/2010 (Censo 2010) permitiam a consulta individualizada, por CRAS/Município sobre o alcance ou não das metas pactuadas. Contudo, verificou-se uma perda neste nível de transparência a partir da meta 2010/2011 (Censo 2011), visto que tal informação não foi mais disponibilizada.

Ainda sobre a transparência e publicidade do processo, o gestor foi questionado sobre a divulgação à CIT e ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS acerca do Relatório Anual de 2012, contendo os resultados anuais das Metas de Desenvolvimento do CRAS. Da mesma forma, foram solicitadas evidências sobre a divulgação ao CNAS, CIT e sociedade em geral dos resultados obtidos pelos municípios frente às Metas de Desenvolvimento do CRAS 2010/2011 (Censo 2011) e 2011/2012 (Censo 2012).

Em resposta, a Unidade registrou que de acordo com a Resolução CNAS nº 8/2010 é função do MDS disponibilizar anualmente ao gestor estadual, e não à CIT ou CNAS, a relação dos municípios que não cumpriram as metas estipuladas para o período anual anterior e aqueles que têm metas a cumprir no período anual em curso.

No entanto, sobre este aspecto cabe esclarecer que a Resolução CIT nº 08/2010 (art. 10, inciso I, item “d”) estabelece como competência da União a elaboração e disponibilização de Relatório Anual sobre o alcance ou não das metas pactuadas. Adicionalmente, o Anexo II da citada Resolução prevê que o MDS, após identificados os descumprimentos às normativas do SUAS e as metas da pactuação nacional, apresenta à CIT e encaminha a lista de municípios ao gestor estadual, que por sua vez comunica oficialmente o gestor municipal. Tal medida, que consta como a primeira do fluxo estabelecido para superação das dificuldades no alcance das metas pactuadas, é extremamente relevante, considerando que possibilita à CIT, diante dos resultados parciais apurados no monitoramento das metas anuais pelo MDS, pactuar novas ações, visando o atingimento dos objetivos propostos.

No que se refere ao CNAS, a divulgação do estágio de alcance das metas insere-se na competência da SNAS (art. 19 - inciso VII), no sentido de encaminhar à apreciação do CNAS relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos. Ressalta-se que cabe ao CNAS (art. 18 - inciso X) acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.

Já no tocante à divulgação à sociedade em geral, a ausência de previsão expressa na Resolução CIT nº 08/2010 não obsta que tal medida seja implementada. Ressalta-se que de acordo com a LOAS a organização da assistência social tem como uma de suas bases a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Lei 8742/93 - Art. 5º - II). No mesmo sentido, a NOB/SUAS 2012 estabelece que o controle social e a participação popular constituem uma das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS (Art. 5º - inciso VII). Desta forma, para que ocorra uma efetiva participação popular e controle social, é imperativo que a execução das políticas públicas seja dotada de mecanismo de transparência e publicidade adequados.

Quanto à divulgação a Estados e às Comissões Intergestores Bipartite foram apresentadas evidências das informações remetidas a esses atores sobre o tema. Cabe ainda destacar a disponibilização, a partir de 2012, do Módulo de Acompanhamento dos Estados, incluindo as Metas 2010/2011 e 2011/2012, para acompanhamento das ações.

No que concerne aos municípios e Conselhos Municipais de Assistência Social, os mesmos são comunicados pelos Estados, de acordo com fluxo previsto na CIT 08/2010.

4.3. Acompanhamento da Gestão dos serviços do SUAS – Metas não atendidas

4.3.1. Síntese dos principais aspectos:

Em complementação à Resolução CIT nº 5/2010 foi pactuada a Resolução CIT nº 08/2010, contendo procedimentos de acompanhamento e apoio para superação de situações desconformes apuradas no monitoramento do Censo SUAS, ou decorrente de fonte externa ao MDS, inclusive para o não atingimento das Metas de Desenvolvimento dos CRAS. Considerando a estrutura do MDS restrita ao Distrito Federal, restou aos estados, integrantes do SUAS, a responsabilidade de ser o agente principal dos procedimentos da CIT 08/2010, no caso de desconformidades apuradas nos CRAS dos municípios. Nesse processo, iniciativas propostas pelos gestores municipais e do DF para superação das inconformidades devem ser deliberadas pelos respectivos conselhos de assistência social (Planos de Providências), assim como a forma de apoio da atuação do estado deve ser pactuada na Comissão Intergestores Bipartite (Planos de Apoio).

À SNAS, como coordenadora nacional da política, compete o monitoramento da implementação gradativa das metas e da atuação dos entes (estados e municípios).

4.3.2. Análise CGU:

As atividades são conduzidas no âmbito do Departamento de Proteção Social Básica (DPSB), cabendo à Coordenação-Geral de Serviços Socioassistenciais a Famílias prestar aos estados o apoio técnico relativo ao PAIF.

Para acompanhamento das metas anuais, não foram formalizados processos administrativos específicos, de tal forma que ficasse evidenciado o acompanhamento realizado.

Dentre as ações realizadas, a Unidade destacou atividades realizadas em 2011, quando disponibilizou e divulgou por meio de ofícios para Estados, Conselhos Estaduais, Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e CIT o seguinte: Lista, por município, de CRAS que possuíam metas de desenvolvimento dos CRAS a cumprir no período anual vigente (2010/2011) e daqueles que não atingiram as Metas previstas para o período 2009/2010; Informe Técnico: “Acompanhamento das Metas de Desenvolvimento, segundo o Censo SUAS 2010”; Informe Técnico Explicativo: Metas de Desenvolvimento dos CRAS - período anual 2010/2011 e Plano de Providências por descumprimento no período anual 2009/2010; Nota Técnica: Metas de Desenvolvimento dos CRAS por períodos anuais 2008/2013; Modelo de Ofício (ilustrativo) a ser encaminhado pelos Estados aos Municípios que possuíam metas a cumprir no período; e o Caderno intitulado “O CRAS que temos, o CRAS que queremos”. Registrou que em 2012 foi realizada teleconferência sobre o assunto e diálogo com os Estados em Oficinas do Encontro Nacional de Monitoramento.

Sobre as ferramentas utilizadas, a Unidade esclareceu que em 2011, primeiro ano do acompanhamento (período 2009/2010), não havia sistema informatizado, sendo os controles realizados por meio de planilhas eletrônicas. Já em 2012 e 2013, o MDS disponibilizou um sistema eletrônico (Módulo de Acompanhamento dos Estados) com o resultado das Metas de Desenvolvimento dos CRAS alcançadas pelos municípios. Segundo a SNAS, a ferramenta foi fundamental para que os estados e conselhos estaduais tivessem um panorama de quais metas estipuladas para o período encerrado foram ou não alcançadas, bem como os desafios para o período anual vigente. Nesse mesmo aplicativo, conforme o monitoramento realizado, os Estados devem informar a situação dos Municípios: se o Município já havia superado a situação; se não havia superado, mas estava em Plano de Providência; e se não havia superado, nem possuía plano de providências.

Ressalta-se que por ocasião dos trabalhos desta auditoria o referido módulo não estava disponível para averiguações, em função da apuração das metas finais estabelecidas na Resolução nº CIT 05/2010, o que inviabilizou testes específicos.

Questionado durante a Auditoria de Acompanhamento da Gestão sobre os resultados do acompanhamento realizado pela SNAS no tocante à atuação dos Estados, especificamente na elaboração dos Planos de Apoio aos municípios que não cumpriram as metas referentes aos períodos de 2009/2010 e 2010/2011, o gestor destacou que na Resolução CIT nº 08/2010 não há previsão para que o MDS monitore esta atividade.

Neste sentido, limitou-se a apresentar números relativos aos Planos de Providências dos municípios que não cumpriram as metas 2009/2010 (Censo 2010), sem informar os dados sobre os Planos de Providências das metas 2010/2011 (Censo 2011); o nível de implementação dos citados planos por parte dos municípios e, especialmente, dados sobre a atuação dos Estados, no que se refere à elaboração de Planos de Apoio.

Sobre este aspecto, cabe destacar o papel estabelecido para a SNAS no art. 15 do Decreto nº 7.493/2011, como responsável pela formulação e coordenação da política nacional de assistência social, na qual se insere a Ação 2A60. Neste sentido, cabe a SNAS monitorar os mecanismos instituídos na Resolução CIT nº 05/2010, bem como os procedimentos estabelecidos na Resolução CIT nº 08/2010, o que envolve a verificação das atividades realizadas pelos atores envolvidos no processo (estados, municípios, conselhos, etc), comunicando às instâncias adequadas (CIT), caso constatadas fragilidades na execução das atividades.

Posteriormente, em entrevista com técnicos do DPSB, a Unidade destacou que o foco da SNAS no apoio aos entes foi direcionado para a elaboração de planos de providências por parte dos municípios, atividade priorizada frente à verificação dos planos de apoio por parte dos Estados, considerando que o primeiro instrumento era indispensável para o estabelecimento de ações visando à superação das dificuldades encontradas para o alcance das metas.

Ainda sobre o processo de acompanhamento e apoio previsto na CIT nº 08/2010 por parte dos Estados, na entrevista realizada a Unidade destacou algumas dificuldades observadas. Entre elas, o estágio de estruturação técnica dos Estados, com relativa limitação operacional de alguns entes, agravada pela priorização de outras atividades pelos gestores estaduais, a exemplo dos processos de expansão, em detrimento ao acompanhamento das metas anuais.

Por outro lado, acrescentou que ao longo do processo de monitoramento observou-se certa “banalização” dos planos de providências por parte dos municípios, prejudicando a utilização deste instrumento como ferramenta efetiva no processo de superação das dificuldades encontradas para o alcance das metas.

Por fim, destacou que os prazos previstos para acompanhar as metas, fixados na Resolução CIT nº 08/2010, não se alinhavam aos prazos previstos para a leitura de um novo censo anual, fazendo com que se iniciasse um novo ciclo sem que as etapas do ciclo anterior de monitoramento estivessem concluídas.

De acordo com o Relatório de Gestão, em 2013 o DPSB/SNAS contactou as equipes estaduais de forma a mobilizá-las no preenchimento do aplicativo em 2013. Contudo, apenas 5 estados inseriram algum tipo de informação. Assim, dos 7.261 CRAS que não atendiam alguma das metas para o período 2011/2012, houve registro de acompanhamento para apenas 39 unidades. Tais números evidenciam a necessidade de desenvolvimento de ações complementares por parte da SNAS, objetivando incrementar a utilização do Módulo de Acompanhamento por parte dos Estados, dada a sua relevância para a integração das atividades desenvolvidas nas três esferas, a partir do compartilhamento de informações.

Verificou-se que ao longo dos quatro anos de acompanhamento das metas anuais não foram pactuadas, mesmo que de forma escalonada, as medidas administrativas previstas na Resolução CIT nº 08/2010. De acordo com a referida resolução, quando observado o descumprimento dos Planos de Providências e de Apoio pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, poderiam ser aplicadas medidas administrativas pactuadas na CIT. Ocorre que somente por meio da Resolução CIT nº 21/2013, datada de 5.12.2013 e publicada em 6.2.2014, tais medidas foram acordadas, sendo que a aplicação ainda depende da apuração do Censo SUAS 2013, ainda não finalizado.

Sobre o tema, em entrevista realizada com o DPSB, os técnicos argumentaram que o momento recente foi de aglutinação de esforços e de convencimento, reincorporando os Estados à política pública, com o papel de apoio técnico aos municípios. Neste sentido, registraram que se trata de um processo em construção e que a instituição de medidas coercitivas junto aos Estados não se mostrava favorável frente ao estágio de implementação da política pública.

5. Aspectos transversais relacionados a Controles Internos nos processos analisados.

As perspectivas a seguir (planejamento, política de capacitação, código de ética dos servidores e avaliação de risco) foram captadas em nível de entidade, a partir da manifestação da Unidade sobre os processos inerentes ao CRAS/PAIF:

5.1. Planejamento estratégico: Constatou-se a existência de objetivos estratégicos definidos para o CRAS/PAIF, delineados no Plano Decenal 2007-2015 e PPA-2012-2015 e em outras agendas sociais do governo federal, a exemplo do Plano Brasil Sem Miséria e Viver sem Limite. Para compatibilização destes objetivos de médio e longo prazo, a Unidade elabora um Planejamento Estratégico Anual, tendo sido evidenciada a realização desta atividade para o exercício de 2013. Conforme informações prestadas pela Unidade, não existe área especializada responsável, sendo o planejamento elaborado pelo Gabinete da SNAS, em conjunto com representantes de todos os Departamentos da Secretaria (incluindo o DEFNAS). Os Departamentos e suas Coordenações devem detalhar/desdobrar as ações de sua responsabilidade em seus planos específicos. Contudo, não foram apresentadas evidências deste detalhamento pelas áreas analisadas, envolvidas com o CRAS/PAIF.

No que tange ao processo de revisão e avaliação ao longo do exercício (metodologia empregada e periodicidade), a Unidade esclareceu que o mesmo se dá de forma dinâmica, ao longo do exercício, com o acompanhamento e discussão das atividades e metas sendo tratadas nas reuniões semanais do colegiado (Secretária, Secretária Adjunta e Diretores), não havendo uma periodicidade pré-definida.

5.2. Política de Capacitação: Não se identificou uma política de capacitação delineada pela SNAS para o exercício de 2013, conforme se depreende da manifestação da Unidade, contida no Ofício nº 412, de 18.6.2014. Segundo o gestor, a capacitação dos servidores tem ocorrido principalmente por meio da participação em eventos internos e externos promovidos pela Secretaria. Ressaltou a realização anual do Encontro de Monitoramento, que conta com a participação dos servidores das diversas áreas, e dos Encontros e Seminários para alinhamento sobre o trabalho social com famílias. Além disso, registrou que são promovidas reuniões internas de alinhamento e discussão sobre os diferentes serviços da Proteção Social Básica, como, por exemplo, apresentações de novas orientações metodológicas, dentre outros.

5.3. Código de Ética dos servidores: A Unidade não possui código de ética próprio para seus servidores, sendo aplicado o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994). Por outro lado, o MDS possui Comissão de Ética, instituída por meio da Portaria nº 340/2011. Importa destacar que não foram aplicados testes visando aferir os trabalhos da referida comissão, por não compor o escopo dos trabalhos.

5.4. Avaliação de risco: A Unidade foi questionada sobre a realização de procedimentos destinados à identificação de eventos com poder de impacto negativo sobre o atingimento dos objetivos do CRAS/PAIF, bem como de classificação dos riscos identificados. Em resposta, por meio do citado ofício, a Unidade informou que não há processo estruturado para identificação de eventos que possam impactar no alcance de metas ou avaliação de riscos. Contudo, no planejamento das atividades da SNAS, que envolve todos os Departamentos e suas Coordenações, bem como nas reuniões do colegiado da SNAS (e específicas de cada Departamento), que acontece

com periodicidade semanal, onde são tratadas questões relativas ao andamento das atividades desenvolvidas, são avaliados possíveis impactos internos e externos para o alcance de metas, e possíveis riscos, mas sem procedimentos e instrumentos específicos.

2.1.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação de Indicadores de Gestão da SNAS.

Fato

Os indicadores utilizados para acompanhar o desempenho da gestão foram apresentados pela SNAS no item 2.3 do Relatório de Gestão, estando agrupados por nível de proteção social (Básica e Especial) e ação (Benefícios, Serviços, atividade-meio) a que se referem.

Dentre aqueles apresentados, foram analisados dois indicadores, selecionados em função da relevância do macroprocesso a que estão vinculados (Certificar as entidades beneficentes de assistência social – CEBAS), considerando o potencial impacto do produto gerado (concessão/renovação do certificado) no que tange à isenção de tributos (Lei nº 12.101/2009). Cabe também destacar que a concessão de CEBAS é um dos temas específicos requeridos pelo TCU para integrar o Relatório de Gestão da Unidade, conforme disposto na Parte B da DN TCU nº 127/2013.

As análises pautaram-se nos registros constantes no Relatório de Gestão e informações complementares, apresentadas pela Unidade por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 422, de 27.6.2014, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201405761, de 16.6.2014.

O cálculo dos indicadores no âmbito do Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS - DRSP é realizado manualmente, a partir das planilhas de acompanhamento dos processos de certificação. Segundo a Unidade, em função da simplicidade de apuração, não há necessidade de capacitação específica para os servidores envolvidos, bem como de elaboração de manuais institucionais.

No que tange à utilização do indicador para a tomada de decisões gerenciais, a Unidade esclareceu que os mesmos têm sido utilizados para monitorar os processos/atividades a eles inerentes. Destacou que por meio dos indicadores relativos ao CEBAS (nível de atendimento à demanda e congestionamento) tem sido possível mensurar e acompanhar a evolução de situações indesejáveis (represamento e intempestividade na análise de processos), as quais já eram percebidas anteriormente (contudo, não mensuradas). A partir dessa percepção/mensuração, um conjunto de iniciativas tem sido adotadas, incluindo subsídios à proposição de alterações legislativas (exemplos: Lei n. 12.868/2013, Decreto n. 8.242/2014, Portarias SNAS n. 155 e 158/2013), ampliação da equipe (06 servidores temporários e 03 ATPS) e esforços para informatização do Cadastro das Entidades (SCNEAS).

Sobre a capacidade dos indicadores medirem e refletirem os resultados das intervenções efetuadas na gestão, considerando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, a Unidade registrou que a criação dos indicadores considerou, à época, sua efetiva mensurabilidade e desagregabilidade, sendo acrescido de outros indicadores à medida que novas informações tornavam-se disponíveis. Segundo a

Unidade, os dois indicadores são utilizados em situações que guardam bastante similaridade com a própria atuação do DRSP/CEBAS, cujo produto das atividades é mensurado em volume de decisões e, frequentemente, essas áreas acumulam um considerável estoque de pendências. Neste sentido, a SNAS tem atuado em três direções, visando superar o quadro demonstrado pelos indicadores: alterações legislativas, uso de tecnologia da informação e reforço do quadro de servidores.

A seguir, estão descritos aspectos específicos sobre cada um dos indicadores avaliados.

1. Nível de Atendimento à Demanda (CEBAS).

O indicador se propõe a refletir a capacidade da área em atender a demanda corrente do exercício analisado. Assim, um baixo percentual indica a formação de um estoque de processos não analisados, aguardando decisão.

Quadro 24 – Caracterização do indicador Nível de Atendimento à Demanda (CEBAS)

Nome do Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo e/ou aferição
Nível de Atendimento à Demanda (Concessão e Renovação/Recursos Administrativos)	Informa em que medida o montante de processos decididos em um período é suficiente para atender a demanda daquele mesmo período. A informação é segregada em dois grupos: Concessão/Renovação e Recursos Administrativos	Fórmula: $a/b*100$ Onde: a: nº processos concluídos b: nº processos novos

Cabe observar que o resultado apresentado é limitado, pois mesmo que atinja 100%, não significa que os processos apresentados no exercício corrente foram decididos, visto que a relação estabelecida na fórmula de cálculo alcança todos os processos analisados no período (estoque e corrente).

Quadro 25 – Atributos do indicador Nível de Atendimento à Demanda (CEBAS)

Atributo	Análise	Avaliação
Comparabilidade	Conforme demonstrado no Relatório de Gestão, o indicador permite a construção de séries históricas, o que favorece a comparação com resultados dos exercícios anteriores.	Atende.
Confiabilidade	Os dados estão disponíveis nas planilhas de processos relativos aos CEBAS, utilizadas pela DRSP para controlar as atividades desempenhadas pelo Departamento. Em função do preenchimento manual, verifica-se que o instrumento apresenta relativa fragilidade, considerando a possibilidade de falhas no preenchimento. Tal situação poderá ser sensivelmente aprimorada a partir do Sistema do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (SCNEAS), ainda em desenvolvimento, quando serão disponibilizados relatórios que devem auxiliar o processo. No que concerne à reaplicação da metodologia de apuração por outros agentes, as planilhas disponibilizadas na internet/MDS não contém orientações/informações suficientes, de forma a orientar a atividade.	Atende parcialmente.
Acessibilidade	Indicador apresenta baixa complexidade de elaboração pela equipe da DRSP, considerando que se dá a partir dos próprios instrumentos cotidianos de controle utilizados pelo Departamento. No que tange à compreensão do público em geral, a interpretação correta do indicador demanda uma análise contextualizada com outros indicadores, tendo em vista a limitação de que o resultado igual ou superior a 100%, não corresponde, necessariamente, a uma condição ideal de desempenho da Unidade.	Atende parcialmente

Economicidade	Não existem custos adicionais à obtenção do indicador, visto que apenas se relacionam com a disponibilidade dos servidores nas atividades de registro, coleta, consolidação dos dados e cálculo dos resultados.	Atende
---------------	---	--------

2. Concessão e Renovação: Taxa de congestionamento (CEBAS).

O indicador favorece a uma interpretação mais abrangente da real efetividade da área, a partir de uma visão objetiva da correlação da capacidade de trabalho da Unidade e a demanda (corrente e em estoque). Uma reduzida taxa de congestionamento corresponde à situação desejada em que a área consegue dar vazão à demanda e manter um nível reduzido de pendências.

Quadro 26 - Caracterização do indicador Concessão e Renovação – Taxa de congestionamento (CEBAS)

Nome do Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo e/ou aferição
Taxa de Congestionamento (Concessão e Renovação)	Mede a efetividade da Unidade no período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos decididos e o estoque pendente ao final do período anterior.	Fórmula = $1 - (a)/(b+c)^1$ Onde: a: nº processos concluídos no ano b: nº processos novos no ano c: nº processos pendentes do ano anterior

¹ Para evitar erros de interpretação pelo público em geral, sugere-se o aprimoramento da fórmula de cálculo, da seguinte forma: $1 - [(a)/(b+c)]$.

Quadro 27 – Atributos do indicador Concessão e Renovação – Taxa de congestionamento (CEBAS)

Atributo	Análise	Avaliação
Comparabilidade	Permite a construção de séries históricas, o que favorece a comparação com resultados dos exercícios anteriores. Os resultados de 2012 e 2013 constam do Relatório de Gestão.	Atende.
Confiabilidade	Os dados estão disponíveis nas planilhas de processos relativos aos CEBAS, utilizadas pela DRSP para controlar as atividades desempenhadas pelo Departamento. Em função do preenchimento manual, verifica-se que o instrumento apresenta relativa fragilidade, considerando a possibilidade de falhas no preenchimento. Tal situação poderá ser sensivelmente aprimorada a partir do Sistema do Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (SCNEAS), ainda em desenvolvimento, quando serão disponibilizados relatórios que devem auxiliar o processo. No que concerne à reaplicação da metodologia de apuração por outros agentes, as planilhas disponibilizadas na internet/MDS não contêm orientações/informações suficientes, de forma a orientar a atividade.	Atende Parcialmente.
Acessibilidade	Indicador apresenta baixa complexidade de elaboração pela equipe da DRSP, considerando que se dá a partir dos próprios instrumentos cotidianos de controle utilizados pelo Departamento.	Atende.
Economicidade	Não existem custos adicionais à obtenção do indicador, visto que apenas se relacionam com a disponibilidade dos servidores nas atividades de registro, coleta, consolidação dos dados e cálculo dos resultados.	Atende

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da estrutura de pessoal da SNAS/FNAS.

Fato

Em razão da competência pelo processo de gestão de pessoas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ser desempenhada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH/DGI/SE/MDS, a auditoria objetivou avaliar a adequabilidade da força de trabalho da SNAS e do FNAS frente as suas atribuições institucionais, bem como sobre informações adicionais quanto à estrutura de pessoal que não constaram do Relatório de Gestão.

No Relatório de Gestão da SNAS foi informado que a carência de recursos humanos, tanto nas áreas finalísticas quanto nas áreas de apoio, representa uma das causas que impactam negativamente na produção das atividades necessárias para o cumprimento de seus objetivos, a exemplo da área do FNAS que atua no macroprocesso de gestão de transferências voluntárias, e não possui pessoal suficiente para reduzir com maior eficácia o estoque de prestação de contas pendente de aprovação.

De acordo com as informações extraídas do Relatório de Gestão, a composição do quadro de pessoal atingiu o total de 196 servidores para a SNAS e 57 para o FNAS no encerramento do exercício de 2013, sendo o contingente formado por servidores de cargo efetivo, contratos temporários e sem vínculo com a Administração Pública.

Quadro 28 – Força de trabalho

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva		Ingressos no Exercício		Egressos no Exercício	
	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	125	40	56	3	10	3
1.1 Membros de poder e agentes políticos	0	0	0	0	0	0
1.2 Servidores de Carreira (1.2.1 + 1.2.2 + 1.2.3 + 1.2.4)	125	40	56	3	10	3
1.2.1 Servidores de carreira vinculada ao órgão	81	23	53	3	6	2
1.2.2 Serv. de carreira em exercício descentralizado	11	0	1	0	1	0
1.2.3 Servidores de carreira em exercício provisório	0	1	0	0	0	0
1.2.4 Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	33	16	2	0	3	1
2. Servidores com Contratos Temporários	42	0	29	0	17	0
3. Servidores sem vínculo com o Serviço Público	29	17	9	3	16	0
4. Total de Servidores (1+2+3)	196	57	94	6	43	3

Fonte: Relatório de Gestão da UJ – exercício de 2013

No tocante à força de trabalho, verifica-se no Quadro 28, que no exercício de 2013 houve um ganho nas respectivas equipes tanto da SNAS quanto do FNAS, em função dos ingressos terem superados os egressos no quantitativo de 51 para a Secretaria e de 3 para o Fundo. Contribuiu para esta situação o provimento de servidores da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e de servidores com contratos temporários, fato que demonstra um cenário positivo, pois a natureza dos cargos de carreira possibilita uma maior permanência do contingente de pessoal, não obstante a transitoriedade dos contratos temporários não possibilitar a incorporação deste capital humano por longo prazo junto à cultura organizacional das Unidades.

Quadro 29 - Faixa etária dos servidores

Tipologias dos Cargos	Quantidade de Servidores por Faixa Etária									
	Até 30 anos		De 31 a 40 anos		De 41 a 50 anos		De 51 a 60 anos		Acima de 60 anos	
	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS
1. Provedimento Cargo efetivo	54	8	46	8	18	2	3	5	2	0
1.1 Membros Poder e Agentes Polít.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Servidores de Carreira	41	8	34	8	5	2	1	5	0	0
1.3 Servidores Contratos Tempor.	13	0	12	0	13	0	2	0	2	0
2. Provedimento Cargo em Comissão	22	10	29	13	20	9	19	15	5	4
2.1 Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2 Direção e Assessor. Superior	14	6	24	11	18	8	15	8	3	2
2.3 Funções Gratificadas	8	4	5	2	2	1	4	7	2	2
3. Totais (1+2)	76	18	75	21	38	11	22	20	7	4

Fonte: Relatório de Gestão da UJ – exercício de 2013

No que concerne à faixa etária dos servidores, este parâmetro não reflete negativamente na força de trabalho, pois se verifica que o perfil das equipes da SNAS e do FNAS é relativamente jovem perante todo o seu universo de pessoal, concentrando cerca de 69% de servidores com até 40 anos para a SNAS e cerca de 61% para o FNAS. Tal situação demonstra que o risco da redução da força de trabalho nos próximos anos por questões de aposentadoria não ameaça o quadro de pessoal. Ainda ressalta-se que devido o quadro de pessoal não se encontrar envelhecido, a perspectiva de crescimento na carreira representa hipótese plausível para os servidores dessa categoria, diminuindo a probabilidade do risco de desmotivação. No entanto, é oportuno registrar que sob outro ponto de vista, a concentração de servidores com idade até 40 anos pode representar um risco de rotatividade na equipe de pessoal, face à possibilidade deste grupo ser mais suscetível à busca de outras oportunidades de emprego, inclusive no âmbito do próprio serviço público.

Quadro 30 – Estrutura de cargos e de funções

Tipologia dos cargos em comissão e das Funções Gratificadas	Lotação Efetiva		Ingressos no Exercício		Egressos no Exercício	
	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS	SNAS	FNAS
1. Cargos em Comissão	74	35	15	3	20	0
1.1 Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0	0
1.2 Grupo Direção e Assessoramento Superior	74	35	15	3	20	0
1.2.1 Servidores de Carreira Vinculada ao Órgão	15	8	4	0	0	0
1.2.2 Servidores de Carreira em Exercício Descentralizado	7	0	1	0	1	0
1.2.3 Servidores de Outros Órgãos e Esferas	23	10	1	0	3	0
1.2.4 Sem Vínculo	29	17	9	3	16	0
1.2.5 Aposentados	0	0	0	0	0	0
2. Funções Gratificadas	21	16	2	1	4	3
2.1 Servidores de Carreira Vinculada ao Órgão	15	10	2	1	4	2
2.2 Servidores de Carreira em Exercício Descentralizado	0	0	0	0	0	0
2.3 Servidores de Outros Órgãos e Esferas	6	6	0	0	0	1
3. Total de Servidores em Cargo e em Função (1+2)	95	51	17	4	24	3

Fonte: Relatório de Gestão da UJ – exercício de 2013

No que tange aos cargos em comissão e as funções gratificadas, afere-se no Quadro 30 que apenas 23 (15 da SNAS e 8 do FNAS) dos 109 cargos do Grupo de Direção e Assessoramento-DAS estão ocupados por servidores de carreira vinculada ao órgão, situação que pode refletir o entendimento da Unidade que o quadro próprio da carreira necessite adquirir experiência e capacidade gerencial para atingir a maturidade desejada e poder substituir com qualidade os servidores de outros órgãos e sem vínculo que

ocupam a maioria dos cargos em comissão. Neste sentido, sobre os cargos em comissão, observa-se a preferência por pessoas não vinculadas à Administração para ocuparem os postos decisórios, que respondem tática e estrategicamente pela condução das políticas públicas sob a responsabilidade das Unidades.

Quadro 31– Qualificação do Pessoal segundo a Escolaridade

Tipologias do Cargo	Quantidade de Pessoas por Nível de Escolaridade									
	1		2		3		4		5	
	Snas	Fnas	Snas	Fnas	Snas	Fnas	Snas	Fnas	Snas	Fnas
1. Provimento Cargo Efetivo	12	8	97	15	0	0	14	0	0	0
1.1 Membros Poder e Agentes Polít.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Servidores de Carreira	12	8	60	15	0	0	9	0	0	0
1.3 Servidores Contratos Temporário	0	0	37	0	0	0	5	0	0	0
2. Provimento Cargo em Comissão	19	19	67	28	0	0	6	0	1	0
2.1 Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2 Direção e Assessor. Superior	8	12	59	22	0	0	6	0	1	0
2.3 Funções Gratificadas	11	7	8	6	0	0	0	0	0	0
3. Totais (1+2)	31	27	164	43	0	0	20	0	1	0

LEGENDA

Nível de Escolaridade

1 – Nível Médio; 2 – Nível Superior; 3 – Aperfeiçoamento/Especialização/Pós-graduação; 4 – Mestrado; 5- Doutorado/Pós Doutorado/PHD/Livre Docência

Fonte: Relatório de Gestão da UJ – exercício de 2013

Considerando a complexidade das atribuições da Unidade e a organização descentralizada da Assistência Social, entende-se que a força de trabalho requer perfil profissional especializado para seu cumprimento. Neste sentido, a concentração de servidores com nível superior (75% para a SNAS e 61% para o FNAS) representa perfil habilitado para o exercício das competências inerentes à Unidade. Contudo, ressalte-se que a maior parte (58% para a SNAS e 51% para o FNAS) daquela representatividade é formada por servidores com contratos temporários e cargos de natureza de Direção e Assessoramento-DAS, o que constitui o risco da qualificação do quadro de pessoal da Unidade ser transitória, devido a precariedade dessa categoria perante o vínculo permanente da SNAS e FNAS.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201405761/008, de 04/06/2014, o gestor foi instado a apresentar mais informações sobre a estrutura de pessoal da SNAS e do FNAS, em especial quanto: a) Departamentos mais atingidos pela carência de pessoal a ponto de impactar no cumprimento de suas metas previstas para o exercício; b) Riscos que possam afetar a formação de um quadro mais estável de pessoal; c) Critérios para a lotação dos novos servidores (analistas técnicos de políticas sociais – ATPS – e temporários; d) Plano de capacitação da força de trabalho; e) Iniciativa que fundamente o quantitativo e o perfil desejado de pessoal nas áreas finalísticas e de apoio.

No que concerne ao item a) Departamentos mais atingidos pela carência de pessoal a ponto de impactar no cumprimento de suas metas previstas para o exercício, o gestor comunicou que “no exercício houve rotatividade na força de trabalho, em virtude da substituição dos postos terceirizados de nível superior pela nomeação de servidores com contratos temporários (em razão do Termo de Ajustamento de Conduta firmado

com o Ministério Público do Trabalho), contudo, embora em algumas coordenações tenha concentrada a substituição de pessoal de nível superior, a exemplo das áreas responsáveis pelo PAEFI e PETI, este efeito atingiu todas as áreas em geral, não sendo possível individualizar os departamentos específicos e não sendo impactado o cumprimento das metas previstas para 2013 pela rotatividade do quadro”. Não obstante a informação de que a rotatividade não impactou as metas previstas para 2013, ressalta-se que existem algumas áreas da SNAS e do FNAS que são mais críticas por possuírem passivos a serem tratados (estoque de prestação de contas de convênios e de concessões/renovações de CEBAS) que são, de alguma forma, impactadas pela carência de pessoal.

No que tange ao item b) Riscos que possam afetar a formação de um quadro mais estável de pessoal, o gestor abordou que “desde a nomeação dos primeiros analistas técnicos de política social – ATPS, a rotatividade dos cargos com conhecimento técnico/finalístico tem sido reduzida, e, a partir disso, o MDS tem mantido gestões com o MPOG para ampliar o quadro da carreira própria, bem como solicitar a autorização de novo concurso de servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, carreira que também compõe parte do quadro do MDS, para aumentar a concentração do vínculo permanente na força de trabalho”. Apesar do resultado dessas estratégias não dependerem exclusivamente dos esforços da Secretaria, as medidas adotadas objetivam, em médio prazo, fortalecer a memória da organização, devido à constituição mais estável de sua força de trabalho.

Quanto ao item c) Critérios para a lotação dos novos servidores (analistas técnicos de políticas sociais – ATPS – e temporários, a Unidade “avaliou a experiência profissional e o currículo acadêmico dos profissionais, bem como considerou a expectativa da perda de pessoal em determinadas áreas pela iminente saída de temporários cujos contratos não seriam mais renovados”. Apesar de o segundo critério se enquadrar como uma reposição de pessoal, a primeira estratégia é compatível, de alguma maneira, ao objetivo da gestão de pessoas por competência, em vista da manutenção da afinidade entre o perfil do agente público e a especialidade técnica de cada departamento.

A respeito do item d) Plano de capacitação da força de trabalho, a SNAS “apresenta anualmente suas necessidades de aprendizagem junto à Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas - CODEP, órgão da CGRH/Secretaria Executiva e responsável pela gestão de pessoas no Ministério, e quanto ao treinamento concedido aos novos servidores, mesmo que os ATPS passem por curso de formação junto à ENAP e em programa de ambientação no próprio MDS, o plano anual de capacitação PAC-2014 destacou como um dos objetivos específicos a concentração de esforços na capacitação dos 100 servidores temporários e dos 200 ATPS”. Em consulta ao documento que contém as necessidades de treinamento, foi verificado que a SNAS prioriza, entre outros objetivos, combater as maiores dificuldades enfrentadas (gargalos) nos Departamentos e que os cursos estejam alinhados às atividades que atendam aos programas do PPA, o ao aprimoramento institucional. No tocante à capacitação dos novos servidores, foi averiguado que as temáticas são divididas por categoria administrativa ou técnica, sendo os respectivos conteúdos compatíveis com as atribuições das áreas especializadas da SNAS.

Para o item e) Iniciativa que fundamente o quantitativo e o perfil desejado de pessoal nas áreas finalísticas e de apoio, a SNAS “realizou análise exploratória do quadro de recursos humanos, em outubro/2012, tendo em vista os riscos decorrentes da evolução

da situação correspondente à época. Ainda, em julho/2013, foi apresentada à Secretaria Executiva do MDS demanda para realização de novo concurso de ATPS, visando reduzir as perdas de pessoal, indicando inclusive a distribuição desses servidores em órgãos internos, a partir da avaliação dos dirigentes das áreas". O levantamento apresentado pelo gestor detalha, em relação aos novos servidores de ATPS, o quantitativo mínimo de servidores por Unidade (SNAS/DEFNAS/CNAS), apresenta brevemente as justificativas da necessidade de pessoal, considera a correspondência entre as áreas de formação curricular desejada (ênfase em ciências sociais/econômicas, jurídica, TI, estatística, entre outros) e os respectivos macroprocessos/produtos de atuação (Produto - análise de processos de prestação de contas fundo a fundo x Macroprocesso - gestão de transferências legais, por exemplo), bem como os resultados que se pretendem alcançar. Considerando os esforços empreendidos para a realização do levantamento, entende-se que a iniciativa realizada foi compatível com o Decreto nº 6.499/2009, que estabelece medidas para o fortalecimento da capacidade institucional.

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS
1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO
1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS
1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da atuação da Unidade na gestão das transferências voluntárias.

Fato

O Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, que integra a estrutura da SNAS, é responsável pela execução orçamentária e financeira relativa aos serviços, programas e projetos de assistência social. Esta execução se concretiza pela descentralização de recursos financeiros, repassados aos Estados e Municípios por meio das transferências regulares e automáticas na modalidade fundo a fundo, convênios ou contratos de repasse. Pelo escopo definido, a avaliação desta auditoria se limitará à gestão das transferências ocorridas por convênios e contratos de repasse.

Os ajustes celebrados nestas duas modalidades de transferências se inserem no contexto da execução financeira dos créditos orçamentários das Ações de Governo 2B30 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica e 2B31 – Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial, ambas do Programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Em seu Relatório de Gestão de 2013, o FNAS informa que as Transferências Voluntárias, quanto à formalização, acompanhamento e gestão de convênios e contratos de repasse; assim como a Análise de Prestação de Contas, se constituem em macroprocessos finalísticos da Unidade.

Os contratos de repasse, cujo agente financeiro é a Caixa Econômica Federal – CEF, contratada pela SNAS/FNAS, por meio do Contrato Administrativo nº 01/2009, são celebrados tendo por finalidade a realização de obras, usualmente a construção de CRAS – Centro de Referência de Assistência Social e de CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social, respectivamente nas Ações 2B30 e 2B31. Estas construções são, atualmente, uma prioridade da SNAS, que é dotar com estruturas próprias aqueles Municípios em que os CRAS e CREAS ainda funcionam em imóveis alugados. Os demais objetos, celebrados por intermédio dos convênios, se destinam a equipar os CRAS e CREAS, dotando-os com automóveis, móveis, equipamentos, e material de consumo/serviços.

As mencionadas Ações foram dotadas, para o exercício de 2013, com os montantes de R\$ 149.363.658,00 (2B30) e R\$ 86.504.933,00 (2B31), e o FNAS celebrou neste exercício 148 convênios e 352 contratos de repasse. Convém destacar que em cada exercício o FNAS normalmente tem realizado somente o empenho referente às propostas dos convênios e contratos de repasse aprovadas pela área técnica da SNAS, e pelo FNAS, e os repasses financeiros destes ajustes são efetuados apenas em exercícios posteriores.

Formalização.

Em relação aos convênios, no que tange à formalização dos ajustes, as propostas inseridas no SICONV são avaliadas pela SNAS/FNAS quanto ao seu mérito social, utilizando-se como critérios de avaliação a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS e a Tipificação Nacional.

Com vistas a examinar a alimentação dos registros das transferências voluntárias (convênios e contratos de repasse) no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV, em conformidade com o Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007, e a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, foram consultados 23 instrumentos de ajustes, selecionados por amostragem aleatória não estatística, que atingiram a importância de R\$ 5.334.351,18 do universo de R\$ 63.666.560,83 repassados pelo FNAS em 2013, conforme se observa na tabela abaixo:

Quadro 32 – Amostra de Convênios e Contratos de Repasse

Ação Governamental (Código)	Convênio (nº/ano)	Valor (R\$)	Contrato de Repasse (nº/ano)	Valor (R\$)
CRAS (2B30)	773870/2012	150.000,00	762356/2011	200.000,00
	773875/2012	300.000,00	762359/2011	200.000,00
	773880/2012	100.000,00	762365/2011	200.000,00
	776760/2012	100.000,00	762366/2011	200.000,00
	776998/2012	900.000,00	762744/2011	200.000,00
	777032/2012	250.000,00	762769/2011	200.000,00
	777127/2012	150.000,00	-	-
	Subtotal	1.950.000,00	Subtotal	1.200.000,00
CREAS (2B31)	772106/2012	215.208,00	762361/2011	230.000,00
	772158/2012	100.000,00	762367/2011	230.000,00
	772167/2012	254.696,64	762758/2011	230.000,00
	772174/2012	218.500,00	775767/2012	255.946,54
	776556/2012	200.000,00	-	-
	777107/2012	250.000,00	-	-
	Subtotal	1.238.404,64	Subtotal	945.946,54
AMOSTRA DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE PAGOS				5.334.351,18
UNIVERSO DE CONVENIOS E CONTRATOS DE REPASSE PAGOS				63.666.560,83

Fonte: SICONV.

Em análise à amostra selecionada, verificou-se que não foram alimentados no SICONV documentos inerentes às fases de celebração e de execução do ciclo de transferências voluntárias, conforme se observa a seguir:

Quadro 33 – Inserção de Documentos no SICONV

Fases	Documentos não anexados no SICONV	Responsável	Base Legal	SICONV
Formalização	Ofício do autor da emenda parlamentar	Conveniente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Convênios do FNAS	776760, 777032, 777107 e 773880
	Parecer de Análise do Mérito Social	Concedente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Convênios do FNAS	777107

	Parecer Jurídico	Concedente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Art. 3º e §1º) e Manual de Capacitação do Concedente - Análise, Aprovação, Reabilitação de Proposta/Plano de Trabalho, Geração de Convênio e Alteração de Repasse Voluntário antes do Registra TV-SIAFI*	773870, 773875, 773880, 776760, 776998, 777032, 777127, 772106, 772158, 772167, 772174, 776556 e 777107
Execução	Justificativa da não utilização do Pregão Eletrônico	Conveniente	Portaria Interministerial nº 507/2011 (Arts. 3º e §1º; e art. 62, §2º) e Manual de Capacitação do Conveniente - Execução - Processo de Compra, Contrato, Documento de Liquidação, Pagamento, Ingresso de Recursos, Relatórios e Execução de Termo de Parceria*	772158 (pregões 90, 119, 133, 134 e 148, todos de 2013), 772167 (pregão 105/2013), 776998 (pregão 44/2013) e 777127 (pregão 19/2013)
	Publicação do aviso do edital em Diário Oficial			772106 (pregão 1/2013), 772158 (pregões 119 e 148, ambos de 2013), 776998 (pregão 44/2013), 777107 (pregões 32 e 35, ambos de 2013)
	Edital do Processo Licitatório			772106 (pregão 1/2013), 772158 (pregões 90, 133, 134 e 148, todos de 2013), 776998 (pregão 44/2013), 777107 (pregões 32 e 35, ambos de 2013), 777127 (pregão 19/2013)
	Ata da Sessão Pública da Licitação			772158 (pregões 90, 119, 133, 134 e 148, todos de 2013), 776998 (pregão 44/2013), 777032 (pregão 85/2013), 777107 (pregões 32 e 35, ambos de 2013)
	Publicação do resultado da licitação em Diário Oficial			762356 (tomada de preço 1/2013), 762366 (tomada de preço 1/2013), 772158 (pregão 119/2013), 772174 (pregão 53/2013), 773870

				(pregão-e 55/2013), 773875 (pregão-e 61/2014), 776998 (pregão 44/2013) 777107 (pregões 32 e 35, ambos de 2013)
	Publicação do extrato do contrato/termo aditivo em Diário Oficial			762366 (contrato 86/2013), 777127 (os 5 contratos do pregão 19/2013), 773875 (contrato 180/2014)

Fonte: Levantamento no SICONV concluído em 20.05.2014

*Manuais do SICONV disponíveis no site: <https://www.convenios.gov.br/portal/manuais.html>. Acesso em 20.05.2014

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade se manifestou por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, registrando ponderações acerca de documentos não inseridos no SICONV, nos seguintes termos:

“a) No que tange ao ofício do autor de emenda parlamentar dos Convênios nºs 776760, 777032, 777107 e 773880, embora o documento conste no Manual do FNAS, não consiste requisito legal sua inserção no SICONV;

b) Em relação ao parecer de análise do mérito social do Convênio nº 777107, o documento consta do manual do FNAS no item “PRAZO PARA TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS”, porém, não consiste requisito legal sua inserção no SICONV;

c) Os gestores municipais serão diligenciados para regularizar a alimentação de documentos no SICONV nos seguintes casos:

- Justificativa da não utilização do pregão presencial: Convênios nºs 772167 (Pregão nº 105/2013), 776998 (Pregão nº 44/2013) e 777127 (Pregão nº 19/2013);

- Edital do processo licitatório: Convênios nºs 772106 (Pregão nº 1/2013) e 776998 (Pregão nº 44/2013);

- Ata da sessão pública da licitação: Convênios nºs 772158 (Pregões nºs 90, 119, 133, 134 e 148, todos de 2013), 776998 (Pregão nº 44/2013) e 777032 (Pregão nº 85/2013);

- Publicação do resultado da licitação em Diário Oficial: Convênios nºs 762356 (Tomada de Preço nº 1/2013), 762366 (Tomada de Preço nº 1/2013), 772174 (Pregão nº 53/2013), 773870 (Pregão-e nº 55/2013) e 776998 (Pregão nº 44/2013); e

- Publicação do extrato do contrato administrativo/termo aditivo em Diário Oficial: Convênios nºs 762366 (Contrato nº 86/2013), 772158 (Contratos nº 400, 401 e 406, todos de 2013) e 776998 (Pregão nº 44/2013, cabendo ponderar que o contrato não é obrigatório para o objeto dessa licitação).

d) Há prazo, ainda em execução, para que o ente providencie as medidas necessárias para regularizar a situação nos seguintes casos:

- Publicação do aviso do edital em Diário Oficial: Convênios nºs 772106 (Pregão nº 1/2013), 776998 (Pregão nº 44/2013) e 777107 (Pregões nºs 32 e 35, ambos de 2013);

- Edital do processo licitatório: Convênio nº 777107 (Pregões nºs 32 e 35, ambos de 2013);

- Ata da sessão pública da licitação: Convênio nº 777107 (Pregões nºs 32 e 35, ambos de 2013);

- Publicação do resultado da licitação em Diário Oficial: Convênios nºs 773875 (Pregão-e nº 61/2014) e 777107 (Pregões nºs 32 e 35, ambos de 2013);

- *Publicação do extrato do contrato administrativo/termo aditivo em Diário Oficial: Convênio nº 777127 (os 5 contratos do Pregão nº 19/2013) e 773875 (Contrato nº 180/2014).*

e) Entende-se cumprida a situação dos seguintes casos:

- *Justificativa da não utilização do pregão presencial: Convênio nº 772158 (Pregões nºs 90, 119, 133, 134 e 148, todos de 2013);*

- *Publicação do aviso do edital em Diário Oficial: Convênio nº 772158 (Pregões nºs 119 e 148, ambos de 2013);*

- *Edital do processo licitatório: Convênios nºs 772158 (Pregões nºs 90, 133, 134 e 148, todos de 2013) e 777127 (Pregão nº 19/2013);*

- *Publicação do resultado da licitação em Diário Oficial: Convênio nº 772158 (Pregão nº 119/2013);*

- *Publicação do extrato do contrato administrativo/termo aditivo em Diário Oficial: Convênio nº 772174 (Contrato nº 162/2013)”.
A respeito das ponderações relativas aos itens “a” e “b”, de que não existem critérios legais para obrigar a alimentação no SICONV do ofício do autor de emenda parlamentar e do parecer de análise do mérito social, é importante destacar que o referido Sistema foi desenvolvido para conceder transparência aos atos de gestão do ciclo de transferências voluntárias, desde a etapa de celebração do convênio até a etapa da aprovação da prestação de contas. Em harmonia com este entendimento, a Lei nº 12.527/2011, popularizada como a lei de acesso à informação, explicitamente registrou no art. 3º, IV, que uma das diretrizes da norma tem por objetivo o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”. Por fim, no próprio site do Ministério (<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/financiamento/siconv>), em resposta à pergunta “Quais são os documentos que deverão ser apresentados antes da formalização do convênio?” o FNAS orienta, no item 2, que o proponente/conveniente deve anexar no SICONV o Ofício do Parlamentar na aba “anexos”. Neste sentido, sugere-se que os documentos inerentes aos itens “a” e “b” sejam permanentes alimentados no SICONV.*

Quanto às ponderações dos itens “c” e “d”, a Unidade deve monitorar o SICONV para averiguar a efetividade das notificações expedidas aos gestores (ou a serem expedidas, a depender do caso) e confirmar a inserção dos documentos pendentes no Sistema.

No que concerne ao item “e”, não obstante a Unidade entenda que as situações dos referidos convênios estejam regularizadas, foi procedido novo levantamento junto ao SICONV e não foi localizada evidência no SICONV que confirme a inserção dos referidos documentos no Sistema.

Cabe ressaltar que o FNAS informou no Relatório de Gestão de 2013 que realiza articulação e presta auxílio técnico aos proponentes visando reduzir as dificuldades inerentes às propostas e documentações que devem constar no SICONV. Ademais, o Fundo também informou que nas etapas de acompanhamento e de prestação de contas, o gestor local é notificado eletronicamente no SICONV no caso de constatada eventual irregularidade ou impropriedade, e que, em geral, as comunicações via sistema tem demonstrado mais efetividade no que tange ao saneamento das irregularidades apontadas.

Como medida de boa prática, no levantamento junto ao SICONV, foi verificado que o FNAS possui rotina no processo de trabalho, após repassar os recursos federais, de

encaminhar ao conveniente o documento “*Orientação e cobrança de documentação da execução do convênio*” para informar a necessidade de serem registrados e anexados no SICONV todos os atos e procedimentos relativos à execução do convênio ou contrato de repasse.

No entanto, como se observa no quadro 33, a existência de documentos não alimentados no SICONV, tanto por parte do Conveniente quanto pelo Concedente, demonstra que a rotina de inserção das informações no SICONV necessita de acompanhamento constante.

Acompanhamento e fiscalização.

Após a celebração dos ajustes, uma das etapas do processo da descentralização de recursos por transferência voluntária é o acompanhamento e a fiscalização da execução dos objetos pactuados. Quanto à fiscalização, nos convênios e CR, como previsto no Art. 5º, I, ‘a’, da Portaria Interministerial nº 507, de 24.11.2011, o FNAS realizou fiscalização em 20 convênios/CR, de um total previsto de 20, correspondendo a um montante de R\$ 5.856.251,20. As fiscalizações se deram em 05 municípios localizados nos Estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Conforme o Planejamento de Fiscalização de 2013, disponibilizado à auditoria, na definição do escopo foram priorizados os municípios com registros de diligências ou pedidos de fiscalização, envolvendo a aplicação de recurso público federal, demandados pela CGU, TCU, Ministério Público, e Advocacia Geral da União. Segundo informou o FNAS, as equipes de fiscalização contaram com o apoio das regionais da CGU nas capitais dos Estados visitados, quanto aos deslocamentos aos municípios a serem fiscalizados.

A respeito dos problemas detectados nas fiscalizações, a Unidade destacou que os mesmos não demandariam atuação urgente, em razão de sua baixa gravidade. Embora a análise dos problemas relatados ainda não tivesse sido concluída até o fechamento da auditoria, o FNAS ressaltou que as irregularidades serão objeto de solicitação de esclarecimentos e/ou justificativas aos entes federados e à CEF. Além disso, conforme deixou claro em resposta à auditoria, também será estudada a possibilidade de dar conhecimento do resultado das fiscalizações aos conselhos estaduais de assistência social.

Apesar da quantidade de convênios/CR fiscalizados não ser representativa a ponto de possibilitar a inferência dos problemas para o universo das pactuações, há que se registrar o empenho do FNAS na realização deste trabalho que, no desenvolvimento de sua metodologia contou com o apoio da Assessoria Especial de Controle Interno – AECl.

Nesta perspectiva, e com vistas a aprimorar o processo de execução dos objetos pactuados, cabe à Unidade, mesmo dispondo de amostra não estatística, realizar a catalogação dos problemas identificados e desenvolver soluções de caráter mais abrangente, as quais poderão, eventualmente, constar do manual de convênio/CR do conveniente. No que tange aos contratos de repasse, como previsto pela Unidade, as falhas verificadas, no âmbito da avaliação do serviço prestado, poderão compor cláusula na celebração do novo contrato de prestação de serviços a ser firmado com a CEF.

Devido à relevância dos resultados das fiscalizações realizadas no contexto do controle primário, e considerando as atribuições inerentes às competências dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, o FNAS deve dar conhecimento dos conteúdos das fiscalizações àqueles colegiados, ressaltando os problemas identificados e de que forma o Conselho poderá contribuir no aspecto de acompanhamento da execução dos objetos avençados nos convênios e CR. Ainda no sentido do aprimoramento deste processo, o FNAS deve avaliar a pertinência de inserir os resultados das fiscalizações no SICONV, agregando, desta forma, maior transparência e efetividade às ações realizadas.

Prestação de Contas.

Na sequência do processo da gestão das transferências concedidas, a prestação de contas se insere como obrigação dos órgãos ou entidades que recebem os recursos descentralizados, cabendo ao concedente dos recursos gerir todo o processo, atuando na cobrança da apresentação da prestação de contas, efetuando sua análise e aprovação ou reprovação. Sobre as prestações de contas dos convênios, o tratamento dispensado pelo FNAS abrange análises de processos que compõem seu estoque e de prestações de contas que foram apresentadas dentro do exercício. A análise e aprovação das prestações de contas dos CR estão a cargo da CEF, cabendo ao FNAS avaliar a qualidade dos serviços prestados por àquela instituição, no âmbito do Contrato Administrativo nº 01/2009.

No início do exercício 2013 havia, no FNAS, um estoque de 2.506 processos de prestações de contas de convênios. Durante o exercício o FNAS analisou 489 prestações de contas referentes ao passivo e inclusive processos de contas que foram apresentados no exercício. No que concerne às análises das PCs do estoque, 184 foram realizadas tendo como referência a Portaria nº 72, de 18 de abril de 2012, que prevê análise de contas simplificada. Cabe registrar que todas as PCs analisadas pelo FNAS em 2013 se deram com o prazo de análise já vencido, ou seja, prazo superior a 90 dias da data de recebimento da prestação de contas, em desacordo com o Art. 76, da Portaria nº 507/2011. Há que se registrar que o Fundo ainda tem um passivo de contas anteriores a 2004, que se refere ao cofinanciamento dos Serviços de Ação Continuada – SAC, que no início de 2013 se apresentava no montante de 2.269, dos quais foram analisados 1.193.

Observa-se que o esforço maior do FNAS tem sido na análise das PCs mais antigas, o que justifica as análises mais recentes estar ocorrendo acima do prazo de 90 dias da data do recebimento da PC. Tal situação também ocorre em razão de que quanto mais antigo o estoque, maiores serão as dificuldades no processo de análise, pela falta de documentos, mudanças na gestão municipal, e problemas para confirmar a execução dos objetos pactuados.

Nos casos de não apresentação das PCs nos prazos previstos, e até antes, o FNAS adota a sistemática de notificação aos convenientes, utilizando para tanto o próprio SICONV, e em algumas situações, também a notificação por Edital.

Em extração de dados realizada no SICONV/SIAFI, tomando como referência a data base de 31.12.2013, considerando tanto Convênios - CV como Contratos de Repasse - CR, foram verificadas algumas inconsistências das informações constantes dos sistemas, e àquelas de posse da Unidade, no que se refere às situações das PCs, “a aprovar” e “a comprovar”, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 34 - Convênios e Contratos de Repasse "a aprovar" no SIAFI

NR	Modalidade	Data Apresentação PC	Tempestiva	Situação PC Relatório CEF	Situação SICONV	Situação SIAFI
750120	CV	13/05/2014	Não	-	Aprovada	A aprovar
754624	CV	08/05/2014	Não	-	Aprovada	A aprovar
750714	CV	04/10/2012	Não	-	Aprovada	A aprovar
750131	CV	17/09/2012	Sim	-	Aprovada	A aprovar
742694	CV	10/10/2012	Sim	-	Aprovada	A aprovar
745391	CV	07/01/2013	Sim	-	Aprovada	A aprovar
750117	CV	23/01/2013	Sim	-	Aprovada	A aprovar
750748	CR	26/10/2012	Não	Aprovada em 15/03/2013	Aguardando PC	A aprovar
725746	CR	27/05/2013	Sim	Aprovada em 27/07/2013	Aguardando PC	A aprovar
722220	CR	16/03/2011	Sim	Aprovada em 09/05/2012	Aprovada	A aprovar
722104	CR	26/03/2013	Sim	Aprovada em 26/03/2013	Aprovada	A aprovar
722231	CR	08/05/2012	Sim	Aprovada em 08/05/2012	Aprovada	A aprovar
722121	CR	27/11/2012	Não	Aprovada em 27/11/2012	Aprovada	A aprovar
722219	CR	05/03/2013	Sim	Aprovada em 05/03/2013	Aprovada	A aprovar
722208	CR	05/11/2012	Sim	Aprovada em 05/11/2012	Aprovada	A aprovar
722159	CR	09/01/2013	Sim	Aprovada em 10/01/2013	Aprovada	A aprovar
729966	CR	26/06/2013	Sim	Aprovada em 17/09/2013	Aprovada	Aprovado
741981	CR	30/04/2013	Não	Aprovada em 30/04/2013	Aprovada	A aprovar
722119	CR	24/06/2013	Sim	Aprovada em 24/06/2013	Aprovada	A aprovar
750558	CR	09/10/2013	Sim	Aprovada em 09/10/2013	Aprovada	Aprovado
750460	CR	14/10/2013	Não	Aprovada em 17/10/2013	Aprovada	Aprovado
741608	CR	25/10/2013	Sim	Aprovado em 30/10/2013	Aprovada	A aprovar
725744	CR	28/06/2013	Não	Aprovado em 28/06/2013	Aprovada	A aprovar
741904	CR	05/07/2013	Não	Aprovado em 05/07/2013	Aprovada	Aprovado
741924	CR	26/08/2013	Sim	Aprovado em 26/08/2013	Aprovada	A aprovar
741611	CR	20/08/2013	Sim	Aprovado em 23/08/2013	Aprovada	Aprovado
741830	CR	02/10/2013	Sim	Aprovado em 02/10/2013	Aprovada	Aprovado
746742	CR	20/09/2013	Sim	Aprovado em 17/10/2013	Aprovada	Aprovado
748127	CR	18/11/2013	Sim	Aprovado em 18/11/2013	Aprovada	Aprovado
754747	CR	05/08/2013	Sim	Aprovado em 07/08/2013	Aprovada	A aprovar

722122	CR	26/11/2013	Sim	Aprovado em 26/11/2013	Aprovada	A aprovar
--------	----	------------	-----	---------------------------	----------	-----------

Fonte: SICONV/SIAFI Legenda: CV – convênios; CR – Contrato de Repasse

Verifica-se no Quadro 34, referente à situação “a aprovar” dos CV e CR, que das 07 prestações de contas dos convênios, 03 foram apresentadas intempestivamente, acima de 60 dias da data fim do ajuste, e todas foram analisadas e aprovadas pelo FNAS, porém a situação no SIAFI foi atualizada após a data base de 12/2013.

Quanto aos 24 contratos de repasse, observa-se que 06 contas foram apresentadas com intempestividade e 16 encontravam-se com o status “a aprovar” no sistema. No entanto, no relatório da CEF, apresentado ao FNAS, todas estas contas foram analisadas e aprovadas por aquela instituição, restando atualizar o SIAFI, providência que segundo o FNAS, “*será objeto de interpelação informando àquela instituição financeira, a fim de que justifique e esclareça, bem como e, principalmente, que atualize os registros dos sistemas oficiais de controle*”.

No Quadro 35 a seguir, é demonstrada a situação dos convênios e contratos de repasse na situação “a comprovar” no SIAFI:

Quadro 35 – Convênios e Contratos de Repasse “a comprovar” no SIAFI

NR	Modalidade	Dt Fim	Nr dias	Vlr a Comprovar	Situação PC Relatório CEF	Situação PC
722137	CR	30/06/11	915	120.000,00	Aprovada	-
730330	CR	31/08/11	853	97.500,00	Cancelado	-
754713	CR	30/12/12	366	100.000,00	Cancelado	-
750937	CR	30/12/12	366	200.000,00	Cancelado	-
731439	CR	31/12/12	365	185.250,00	Execução não iniciada	-
741647	CR	01/01/13	364	165.750,00	Objeto Executado	-
754884	CR	13/02/13	321	200.000,00	Cancelado	-
722106	CR	30/03/13	276	146.250,00	Normal	-
722223	CR	30/04/13	245	100.000,00	Objeto Executado	-
742958	CR	28/07/13	156	100.000,00	Aprovada	-
743589	CR	30/07/13	154	200.000,00	Objeto Executado	-
750703	CR	05/09/13	117	200.000,00	Objeto Executado	-
754855	CR	30/09/13	92	200.000,00	Objeto Executado	-
722020	CV	28/06/13	186	150.000,00	-	Notificado
744005	CV	28/07/13	156	150.000,00	-	Fase final de análise
744009	CV	25/08/13	128	100.000,00	-	Notificado
750152	CV	25/08/13	128	100.000,00	-	Notificado
754637	CV	25/08/13	128	100.000,00	-	Notificado
754638	CV	25/08/13	128	100.000,00	-	Notificado

Fonte: SICONV/SIAFI CV – convênio; CR – contrato de repasse.

Verifica-se pelo exposto no Quadro 35 que o agente financeiro continua, a exemplo dos CR na situação “a aprovar”, não efetuando as atualizações do Sistema quanto a real

situação dos contratos de repasse, problema detectado em 13 casos. O FNAS, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201405761/001, informou que notificará à CEF sobre as inconsistências verificadas. Deve-se atentar para a situação do CR nº 731439, cuja data fim é 31.12.2012, e no relatório da CEF é informado que a “execução não foi iniciada”; fato em relação ao qual o Fundo acrescentou que “*não há informações quanto ao envio de prestação de contas, registro de inadimplência ou instaurações de TCE, o que será objeto de notificação por parte deste MDS*”.

Cabe destacar, em relação aos CR, que o FNAS demonstrou uma atuação mais reativa quanto aos problemas apontados pela auditoria, o que configura a necessidade de melhor sistematizar a rotina de conferência/verificação do produto resultante dos trabalhos da CEF, os quais apresentam evidências de falhas formais, que impactam na qualidade das informações.

Em relação ao Convênio SIAFI nº 722020, trata-se de processo onde o CMAS rejeitou a prestação de contas. Foram notificados o atual gestor e ex-gestor solicitando à devolução total do recurso, devidamente atualizado ou as devidas justificativas. Notificação (SICONV) nº 769/2014, de 24/04/2014, vencendo em 23/05/2014 e Ofício nº 2321/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 23/04/2014.

No que se refere aos Convênios SIAFI nº 744009, 754637, 754638, e 750152, celebrados com o Município de Salvador/BA, com inexecução dos objetos, o gestor foi notificado e os recursos foram parcialmente devolvidos. Contudo, há saldo já reconhecido pelo convenente e ainda não restituído, tendo sido concedido prazo até junho/2014 para regularização por parte do Município.

Para atingir os objetivos delineados para a área, o FNAS conta com 38 servidores na Coordenação Geral de Gestão de Transferências – CGGT, responsável pela celebração e acompanhamento da execução das transferências voluntárias. Este quadro é composto por servidores efetivos, livre nomeação, temporário e terceirizados. Segundo a Unidade, a força de trabalho atual não é suficiente para atender o volume da demanda.

A Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPC conta com 75 servidores, entre efetivos, livre nomeação, temporários, terceirizados e estagiários. Também, segundo a Unidade, não é suficiente para atender todas as fases dos processos de transferências. O FNAS acrescentou ainda dificuldades relacionadas com a falta de capacitação dos seus servidores, situação que, espera-se, terá seus efeitos mitigados com a manualização dos procedimentos da área.

Ainda em relação à estrutura disponível para execução dos seus processos, o FNAS apontou as falhas de rede do SICONV como uma das causas de problemas para os proponentes dos CV e CR, assim como para a análise das propostas. O Fundo destacou também problemas afetos a sua estrutura física, como má refrigeração e ventilação das salas, dificuldades na manutenção das persianas, mobiliário e telefonia. Para superar algumas destas inadequações o Fundo tem solicitado à área competente do MDS providências, bem como tem realizado remanejamentos internos.

Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS – POPS SNAS – Contrato com a Caixa Econômica Federal.

A Unidade Gestora (UG) 550015 – Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS é utilizada para a operacionalização de transferências voluntárias realizadas por

meio de contratos de repasse, com recursos originários das Ações 2B30 e 2B31. A UG é administrada pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, nos termos do Contrato nº 01/2009, celebrado com o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS.

Dados gerais do Contrato Administrativo nº 01/2009.

O Contrato nº 01/2009 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 firmados entre o FNAS e os entes da federação. O detalhamento das normas e rotinas operacionais a serem executadas pela Contratada consta do “Manual de Instruções, Diretrizes e Procedimentos operacionais para Contratação e Execução de Programas e Ações da SNAS”, parte integrante do Contrato.

O contrato foi firmado em 01.12.2009, com valor estimado de R\$ 2.045.750,00 e vigência de 01 (um) ano, contada da assinatura, podendo ser prorrogada por períodos anuais sucessivos, limitada a sessenta meses (inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93).

Os serviços prestados pela CAIXA são pagos a partir de recursos alocados nas Ações 2272 (até 2011) e 2B30 e 2B31, sendo que o contrato estabelece a seguinte forma de remuneração da contratada, em função dos serviços prestados:

Quadro 36 - Faixas de Cobrança do Contrato

Módulo		Perc
Instrução	Instrução das propostas aprovadas	0,50%
Contrato de Repasse Efetivado e Publicado	Celebração e publicação do Contrato de Repasse	0,50%
Administração do Contrato de Repasse	Acompanhamento / Monitoramento Prestação de Contas Tomada de Contas Especial – TCE	1,50%

Fonte: Contrato 01/2009 – MDS e CAIXA – Cláusula Sexta.

O contrato vem sendo sistematicamente aditado, com o objetivo de prorrogar a sua vigência, enquanto não são implementadas as medidas para a celebração de um novo instrumento, aspecto indicado como indispensável pela CAIXA para o atendimento de determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União.

Quadro 37 - Contrato nº 01/2009 e aditivos

Contrato/Aditivo	Objeto	Vigência Prorrogada para:
Contrato	Pactuação inicial.	Inicial - 01.12.2010
Termo Aditivo nº 01	Prorrogação da vigência e modificação de determinadas cláusulas	01.12.2011
Termo Aditivo nº 02	Prorrogação da Vigência	30.4.2012
Termo Aditivo nº 03	Prorrogação da Vigência	31.7.2012
Termo Aditivo nº 4	Prorrogação da Vigência	31.12.2012
Termo Aditivo nº 5	Prorrogação da Vigência	30.6.2013
Termo Aditivo nº 6	Prorrogação da Vigência	31.1.2014
Termo Aditivo nº 7	Prorrogação da Vigência	30.4.2014
Termo Aditivo nº 8	Prorrogação da Vigência	28.11.2014

Fonte: Processo nº 71000.098551/2009-90.

As manifestações da Corte de Contas que impactam o contrato constam no Acórdão TCU nº 347/2007 – Plenário (determinação para alteração da forma de remuneração dos seus contratos de prestação de serviços, evitando a fixação de percentual fixo sobre o montante de cada contrato de repasse) e no Acórdão TCU nº 393/2011 – Plenário, que trata da inserção de cláusula específica 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. A necessidade de atendimento de tais decisões foi enfatizada pela Assessoria Especial de Controle Interno/MDS (Despacho AECI nº 004/2013, de 11.1.2013 e Despacho AECI nº 0453/2013, de 30.7.2013).

Atuação da CGU com impacto no contrato.

Aspectos relacionados ao acompanhamento dos serviços executados no âmbito do contrato já foram objeto de verificação por parte da CGU, por ocasião da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2011. Na oportunidade, foi registrada constatação a partir de análise junto ao SICONV de uma amostra selecionada dentre os 55 contratos de repasse celebrados em 2011 (10% em quantidade e representatividade financeira). Em suma, foram verificadas inconsistências nos dados inseridos no SICONV, além da 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.

Em função destas impropriedades, foram expedidas recomendações direcionadas ao aprimoramento dos mecanismos de controle e monitoramento da SNAS sobre as atividades cuja execução recai sobre a CAIXA, além de articular-se com a Contratada no sentido de sanar as inconsistências identificadas na amostra analisada. As recomendações estão sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente. No entanto, conforme exposto na Nota Técnica nº 1585 DSDES/DS/SFC/CGU, de 5.7.2013, encaminhada à SNAS por meio do Ofício nº 20108 DSDES/DS/SFC/CGU, de 5.7.2013, não foi demonstrada a efetivação das medidas destinadas a atender às citadas recomendações. Somente em 17.2.2014, por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 110, a Unidade apresentou resposta, esclarecendo que a Coordenação de Acompanhamento da Execução da Coordenação-Geral de Gestão de Transferências é responsável por acompanhar e monitorar os contratos de repasse celebrados no âmbito do Contrato nº 01/2009. Contudo, novamente não apresentou evidências da instituição, funcionamento e eventuais resultados de mecanismos de controle que tenham sido adotados para o efetivo acompanhamento dos serviços prestados pela CAIXA. No que concerne à regularização das impropriedades identificadas na amostra, a Unidade informou que reiterou junto à Contratada (Ofício nº 218/2012/DEFNAS/SNAS/MDS, de 15/10/2012) a solicitação de esclarecimentos, justificativas e medidas adotadas para corrigir no SICONV as informações dos contratos de repasse, sem, contudo, obter resposta. Acrescentou que tem enfrentado dificuldades junto à CAIXA que, de forma sistemática, não responde aos questionamentos que lhe são encaminhados. Registrou, por fim, que será celebrado um novo contrato com a CAIXA, quando será negociada a inclusão de cláusula que obrigue a Contratada a se manifestar acerca de irregularidades observadas nos contratos de repasse, em qualquer etapa, seja instrução, execução ou prestação de contas.

Neste aspecto, chama atenção o extenso lapso temporal já decorrido (Relatório de Auditoria, datado de 28.6.2012), sem que as impropriedades identificadas sejam sanadas ou que a Contratada se manifeste acerca dos apontamentos efetivados. Vale

salientar que o aprimoramento do contrato é medida relevante, no sentido de explicitar, mais detalhadamente, as competências, obrigações e os prazos para execução das atividades. Contudo, deve a Unidade buscar, com respaldo nos dispositivos que já constam no atual instrumento contratual, no Manual de Procedimentos (vinculado ao contrato) e na legislação aplicável, que a CAIXA adote as ações sob sua responsabilidade, nas quais se incluem o fiel registro no SICONV dos contratos de repasse pactuados e a apresentação de esclarecimentos e/ou justificativas à Contratante, quando demandada.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade se manifestou por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 510, de 18.7.2014, registrando as dificuldades de relacionamento com a Contratada, acrescentando o seguinte:

“Trata-se de constatação do difícil relacionamento com a Caixa Econômica Federal. A celebração do novo contrato de prestação de serviços será mediada pela Secretaria Executiva do Ministério, com a intenção de que as negociações viabilizem os ajustes necessários na relação de prestação de serviços.”

Execução do Contrato nº 01/2009 no exercício.

Em 2013, foram pagos à contratada R\$ 395.944,34, correspondentes aos serviços relativos à instrução, efetivação do repasse e administração da execução (esta última envolve acompanhamento e monitoramento, prestação de contas e instauração de TCE, se for o caso). Considerando as três etapas estabelecidas para remuneração, os pagamentos abrangeram contratos de repasse relativos ao período de 2010 a 2012.

Na análise sobre os pagamentos realizados em 2013, verificou-se a ausência de formalização de processo de pagamento específico para o contrato, que contemplasse os documentos originais que subsidiaram os pagamentos e eventuais resultados dos acompanhamentos realizados. A documentação apresentada à equipe (Ofícios, Notas Técnicas, Ordens bancárias e planilhas) encontrava-se dissociada de qualquer processo, sem numeração, composta parcialmente de documentos originais e de cópias técnicas relativas apenas aos pagamentos.

A análise documental evidenciou procedimentos sistematizados de conferência dos valores apresentados pela CAIXA, executados pela Coordenação de Contabilidade da Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira, mediante confirmação das informações em sistemas corporativos (SICONV e SIAFI) e em publicações na imprensa oficial (DOU). No atesto, consta a anuência do Diretor do DEFNAS e da autorização do Ordenador de Despesa.

Nas notas técnicas de atesto emitidas, observa-se a frequente manifestação da Coordenação de Contabilidade sobre impropriedades identificadas nos procedimentos de atesto, a exemplo da ausência de registro do Termo de Contrato de Repasse no SICONV. Algumas destas considerações se deram frente às faturas correspondentes ao módulo de prestação de contas, ou seja, referem-se a contratos já encerrados, o que denota que tais impropriedades não foram identificadas pela área técnica do FNAS quando do acompanhamento dos serviços prestados pela CAIXA e no atesto da etapa anterior (módulo contratação) ou, se o foram, a Contratada não implementou as devidas correções.

Ressente-se, na documentação apresentada, da manifestação da Coordenação de Acompanhamento da Execução da Coordenação-Geral de Gestão de Transferências que, segundo o Ofício GAB/SNAS/MDS nº 110, de 17.2.2014, é a área responsável por acompanhar e monitorar os contratos de repasse celebrados no âmbito do Contrato nº 01/2009. Desta forma, não foram identificados relatórios, anotações formais ou notas técnicas produzidas pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados pela CAIXA no exercício.

Vale registrar que na documentação relativa aos pagamentos e no processo referente à formalização contratual, não se observa a existência de planilha e/ou demonstrativo elaborado pelo FNAS, que permita evidenciar o estágio de cada contrato de repasse, os correspondentes módulos já pagos e aqueles devidos à CAIXA, de forma a possibilitar uma visão global sistematizada da execução do Contrato nº 01/2009. Sob este aspecto, cabe registrar que na Nota Informativa/SE/nº 41/2013 (fls. 430-431), de 28.6.2013, o Secretário Executivo do MDS, ao se manifestar favorável à nova prorrogação da vigência (Termo Aditivo nº 6), determinou que a SNAS/FNAS, no prazo de 60 dias, juntasse ao processo os relatórios gerenciais, demonstrando a execução física e financeira dos contratos de repasse fomentados a partir do Contrato 01/2009, indicando os resultados obtidos e o montante executado. Contudo, considerando os documentos disponíveis no processo, constatou-se a ausência de implementação desta providência.

No que tange ao acompanhamento da execução dos serviços prestados, verifica-se que o contrato não possui Acordo de Nível de Serviço – ANS, disposto na IN/MPOG/SLTI nº 02/2008. Na análise do Relatório de Gestão, não se verificou indicadores específicos, delineados para o acompanhamento dos contratos de repasse e que pudessem, de forma complementar, subsidiar o acompanhamento dos serviços da CAIXA.

Diante dos aspectos observados, foi expedida a Solicitação de Auditoria nº 201405761/009, de 9.6.2014, requerendo a manifestação da Unidade sobre diversos aspectos relacionados aos controles instituídos na Unidade para o acompanhamento dos serviços prestados no âmbito do contrato. Em resposta, a Unidade encaminhou o Ofício nº 417 GAB/SNAS/MDS, de 25.6.2014, onde constam, em essência, as seguintes informações:

- a) O acompanhamento dos serviços prestados pela Contratada será ampliado, mediante a instituição de comissão formada por servidores representando o Gabinete da Diretoria Executiva do FNAS e das três Coordenações-Gerais do FNAS que se relacionam com o objeto do contrato celebrado com a CAIXA.
- b) No tocante a não autuação de processo de pagamento específico para o contrato, indicou que tal medida será adotada, anualmente, a partir dos pagamentos de 2014.
- c) Não existe registro sistematizado das comunicações expedidas à CAIXA, relativas sobre eventuais impropriedades e/ou irregularidades constatadas na prestação dos serviços.
- d) As impropriedades observadas no atesto das faturas do exercício não são consideradas como objeto de dedução no valor do serviço prestado, não se constituindo em impedimento para novos pagamentos, por não haver, contratualmente, previsão expressa das condições para pagamento das faturas.

e) Não foram estabelecidos indicadores para avaliação dos serviços prestados, sendo que no novo contrato a ser celebrado devem ser inseridas obrigações da contratada no sentido de encaminhar relatórios periódicos e detalhados da prestação dos serviços, possibilitando um melhor monitoramento por parte do FNAS.

f) Sobre controle gerencial, sintetizando a execução física e financeira, que permita compatibilizar o estágio de execução dos contratos com os respectivos módulos já pagos, bem como a adequabilidade dos saldos de empenho, a Unidade esclareceu que a compatibilidade ou não dos saldos de empenhos é de difícil mensuração, impactada em função do módulo mais representativo (prestação de contas), que possui valor variável devido à inclusão do valor da contrapartida do Conveniente no cálculo da tarifa, além da demora na cobrança das tarifas.

g) No tocante aos procedimentos de controle para acompanhar e fiscalizar os serviços prestados aos controles realizados, destacou que atua em duas frentes: acompanhamento da execução financeira, em relação aos valores transferidos à CAIXA, e execução física, com base no banco de dados disponibilizado mensalmente pela instituição financeira e planilhas da FNAS. Foram descritos os mecanismos de compatibilização financeira, que se utiliza de dados do SIAFI e SICONV. No que tange ao acompanhamento da execução física, a Unidade destacou que se utiliza de base de dados, disponibilizada mensalmente pela CAIXA, e de registros do FNAS, os quais permitem gerar um controle gerencial, contendo informações sobre os contratos de repasse, como propostas em cláusula suspensiva, pendências da cláusula suspensiva, percentual de execução de obras, situação das obras, entre outras. Registrou que especial atenção é dedicada aos contratos na condição de “cláusula suspensiva”, quando atua diretamente sobre o ente federado, destacando, ainda, as fiscalizações realizadas no exercício, como subsídio ao controle realizado.

Sobre a manifestação da Unidade, cabe destacar a necessidade de que nos processos de pagamento a serem formalizados sejam incluídos os resultados do acompanhamento realizado pela comissão a ser designada, contendo os pareceres, relatórios ou notas técnicas que possam caracterizar a aderência dos serviços prestados pela Contratada frente às obrigações assumidas contratualmente. Da mesma forma, devem estar consignadas evidências das comunicações encaminhadas à CAIXA, no tocante às impropriedades e inconsistências identificadas durante o acompanhamento dos serviços prestados.

No que concerne às impropriedades observadas quando do atesto das faturas, a exemplo da ausência de inserção no SICONV de informações sobre os contratos de repasse, cabe destacar que embora não ensejem a dedução no valor do serviço prestado, a execução desta atividade se insere dentro da responsabilidade da Contratada, conforme as cláusulas do presente instrumento contratual, cabendo ao FNAS notificá-la, para fins de regularização.

Em que pesem as dificuldades relatadas para elaboração de controle gerencial, que evidencie a execução física e financeira do contrato celebrado com a CAIXA, incluindo os saldos de empenhos, entende-se que tal consolidação é indispensável para o devido acompanhamento do contrato, inclusive como subsídio para a análise do novo contrato, que se encontra em discussão.

Por fim, sobre o acompanhamento da Unidade quanto aos serviços prestados pela Contratada, os esclarecimentos prestados e a documentação acostada à resposta encaminhada não foram suficientes para caracterizar a suficiência dos controles, visto

que não abrangem aspectos relacionados à tempestividade e conformidade das ações empreendidas pela CAIXA no desempenho das atividades relacionadas ao objeto do presente contrato. Neste sentido, o aprimoramento dos controles relacionados ao contrato continuará a ser objeto de monitoramento por parte desta Controladoria, por meio das recomendações citadas anteriormente, que se encontram pendentes de atendimento, no âmbito do Plano de Providência Permanente da Unidade.

Controles Internos Administrativos.

Com a finalidade de obter uma autoavaliação do FNAS a respeito dos obstáculos (riscos e ameaças) que impactam o atingimento dos seus objetivos, no que tange à execução das fases de celebração, execução e prestação de contas das transferências voluntárias, fez-se o levantamento a seguir consolidado, no qual a Unidade informa, também, como tem respondido aos problemas elencados:

Quadro 38 – Avaliação do FNAS sobre resposta aos riscos

Etapas	Riscos	Ameaças	Respostas da Unidade
Celebração	Não celebração de convênios e contratos de repasse	Disponibilização tardia dos programas no SICONV para cadastramento de proposta	Gestão para abertura/disponibilização tempestiva dos programas no SICONV
	Instrução deficiente do processo, em razão da necessidade de acelerar o processo de análise, a fim de cumprir os prazos.	Instabilidade do SICONV	Gestão junto ao MPOG, responsável pelo SICONV e gestão junto à DTI, responsável pela performance/velocidade da rede interna.
	Não atender ou atender de forma intempestiva, diligências internas ou de órgãos de controle externo e interno.	Perda de arquivos por deficiência no armazenamento de dados	Realização periódica de backups
Execução	Deficiência no acompanhamento da execução, quanto aos objetivos sociais do convênio.	Deficiência na realização de procedimentos fiscalizatórios <i>in loco</i> .	Planejar os procedimentos de fiscalização, de forma a otimizar os recursos financeiros e de pessoal, a fim de aumentar a amostra fiscalizada, diluindo a realização da atividade ao longo do exercício.
	Instrução deficiente por meio de documentos inábeis.	Deficiência na capacitação de pessoal que realiza o acompanhamento da execução (SICONV).	Gestão junto à CGRH para disponibilizar recursos de capacitação/qualificação dos servidores.
	Falta de pessoal para a execução das atividades da unidade.	Descontinuidade da empresa fornecedora de mão-de-obra terceirizada.	Contingenciamento do pessoal da unidade. Gestão para realização de concurso público.
PC	Descumprimento de prazos processuais	Falta de definição clara de atribuições/delegações para execução das atividades	Manualização dos procedimentos.

		Restrição de acesso dos servidores e a atribuição do perfil necessário para a realização das atividades (SICONV).	Gestão junto ao MPOG para atribuição/criação de perfil adequado no SICONV.
	Análise incorreta/aprovação indevida	Deficiência na capacitação do pessoal que realiza a análise de processos (SICONV/OBTV)	Gestão junto à CGRH para disponibilizar recursos de capacitação/qualificação dos servidores.
	Falta de pessoal para execução das atividades da unidade.	Descontinuidade da empresa fornecedora de mão-de-obra terceirizada.	Contingenciamento do pessoal da unidade. Gestão para realização de concurso público.

Fonte: elaborado pelo FNAS PC – prestação de contas; CV – convênio; CR – contrato de repasse.

Embora na avaliação apresentada no Quadro 38 não tenha ocorrido um processo de priorização dos riscos para tratamento, no seu conjunto, as ameaças listadas indicam as dificuldades mais relevantes que, ou poderiam atingir o desempenho do Fundo no exercício auditado, ou de fato impactaram em sua gestão.

No geral, o FNAS dispõe de controles internos administrativos adequados para o atingimento dos seus objetivos, porém, ainda necessitam de aprimoramentos, situação que fica evidenciada nos fatos apontados neste Relatório, referentes aos itens elencados abaixo:

- a) Gestão do contrato administrativo com a CEF;
- b) Análise intempestiva das prestações de contas dos convênios;
- c) Necessidade de melhorias no nível de preenchimento do SICONV;
- d) Elaboração/conclusão dos manuais das transferências voluntárias;
- e) Capacitação da força de trabalho;
- f) Capacitação contínua dos proponentes de convênios no uso do SICONV;
- g) Melhorias/otimização dos recursos no processo de fiscalização dos objetos pactuados.

Em análise à autoavaliação realizada pelo FNAS a respeito dos controles internos administrativos - CIA, constante do Relatório de Gestão de 2013, verifica-se que da perspectiva da Unidade há espaço para melhorias em todos os componentes de avaliação: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento. Neste sentido a auditoria pondera que a avaliação da unidade demonstra coerência com a sua realidade, ressaltando que algumas ações devem ser adotadas para o fim de contribuir na superação das dificuldades/obstáculos, cujos riscos têm potencial de impactar os objetivos da Unidade.

Ainda no contexto dos controles internos administrativos, é oportuno registrar que o FNAS adota como boa prática a elaboração mensal de um Relatório de Atividades do FNAS, disponibilizado para a auditoria, o qual contém uma descrição completa de todas as atividades do Fundo, retratando a situação das três coordenações da Unidade: Coordenação Geral de Execução Orçamentária e Financeira; Coordenação Geral de Gestão de Transferências; e Coordenação Geral de Prestação de Contas. O referido Relatório, além de outros conteúdos e demonstrativos, detalha o tratamento que está sendo dado aos estoques das prestações de conta dos convênios, serviço de ação continuada e transferência fundo a fundo. O Relatório contempla, ainda, análises de dados consolidados e séries históricas, tornando-o instrumento útil para fins de

acompanhamento e monitoramento das atividades das áreas, insumo para avaliação do cumprimento de metas e objetivos, e melhoria da gestão.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Indicadores de Gestão do FNAS.

Fato

O FNAS apresentou no item 2.3 do Relatório de Gestão cinco indicadores: Índice de Instrução de Convênios; Índice de Prestações de Contas apresentadas; Índice de Prestações de Contas com Análise Concluída; Índice de Evolução do Estoque de Prestações de Contas e o Índice de Atendimento às Demandas de Órgão de Controle. Considerando que três destes indicadores já foram analisados em trabalhos anteriores (Auditoria de Contas Anual - exercício de 2011), a seleção dos indicadores recaiu sobre os dois ainda não avaliados: Índice de Instrução de Convênios (IIC) e Índice de Prestação de Contas (IPCP).

As análises pautaram-se nos registros constantes no Relatório de Gestão e informações complementares, apresentadas pela Unidade por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 422, de 27.6.2014, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201405761, de 16.6.2014.

O cálculo dos indicadores no âmbito do FNAS é processado manualmente, mediante dados disponibilizados pelos sistemas informatizados em uso pelo FNAS. Assim, a apuração do Índice de Instrução de Convênios (IIC) é realizada a partir do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), sendo que para o cálculo do Índice de Prestações de Contas Apresentadas no Período (IPCP) são utilizados dados extraídos do SUASWEB e do Sistema de Transferência Fundo a Fundo (SISFAF). A Unidade destacou que o Relatório de Atividades, elaborado mensalmente pelas Coordenações, constitui instrumento de apoio ao processo, sendo que em função da simplicidade de apuração, não há necessidade de capacitação específica para os servidores envolvidos, bem como de elaboração de manuais institucionais.

No que tange à utilização do indicador para a tomada de decisões gerenciais, a Unidade esclareceu que os mesmos têm sido utilizados para monitorar os processos/atividades a eles inerentes. Especificamente sobre o IPCP, o gestor citou que no exercício de 2013, tendo em vista as alterações implementadas na estrutura do Demonstrativo Sintético da Execução Físico Financeira, observou-se demanda no sentido de eliminar dificuldades de acesso e conclusão do preenchimento do demonstrativo, o que implicaria em reduzida quantidade de prestações de contas apresentadas. Em razão disso, foi apresentada demanda à Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), decorrente da instabilidade do próprio sistema SUASWEB e do desempenho da banda de internet. Em razão desses problemas, decidiu-se estender o prazo para preenchimento do demonstrativo por parte do gestor e pelo conselho, enquanto a DTI adotava medidas para eliminar os problemas no SUASWEB, o que ocorreu com a migração dos sistemas

para servidores do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). No que concerne ao Índice de Instrução de Convênios, a Unidade não evidenciou ações realizadas decorrentes da utilização do indicador.

Sobre a capacidade dos indicadores medirem e refletirem os resultados das intervenções efetuadas na gestão, considerando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, a Unidade registrou que a criação dos indicadores considerou, à época, sua efetiva mensurabilidade e desagregabilidade, sendo acrescido de outros indicadores à medida que novas informações tornavam-se disponíveis. Acrescentou que considerando tratar-se de unidade voltada a atividades meio, os indicadores do FNAS deveriam permitir uma avaliação de seus principais processos e atividades. Contudo, verificou-se que, naquele momento, os dados disponíveis não permitiam o cálculo com a desagregação considerada desejável (por exemplo: transferências voluntárias/convênios, transferências regulares fundo a fundo; demandas por órgão de controle), razão pela qual os indicadores expressam as diversas etapas do trabalho da Unidade, porém sem homogeneidade. Finalizou indicando que em 2014 os indicadores apresentados no Relatório de Gestão deverão ser ajustados, visando reduzir as limitações apresentadas. A seguir, estão descritos aspectos específicos sobre cada um dos indicadores avaliados.

1. Índice de Instrução de Convênios (IIC)

O indicador se propõe a medir um produto específico, dentre aqueles passíveis de serem identificados em um dos macroprocessos associados ao FNAS (Formalização e Acompanhamento de Convênios), citado no Relatório de Gestão. Neste sentido, se propõe a refletir o esforço do FNAS em atender a demanda de instrução de convênios, atividade de sua responsabilidade, frente ao universo das propostas apresentadas e já aprovadas quanto ao mérito social, em um dado período. Ressalta-se que esta última análise – mérito social – não é realizada pelo FNAS, sendo executada por Departamentos da SNAS.

Quadro 39 – Caracterização do Índice de Instrução de Convênios (IIC)

Nome do Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo e/ou aferição
Índice de instrução de Convênios (IIC) ¹	Calculado pela relação entre os convênios instruídos no período e o universo das propostas apresentadas e aprovadas, quanto ao mérito social, no mesmo período.	$IIC = Pr I / Pr Ap M * 100$ <p>Onde: Pr I = Propostas instruídas no período; Pr Ap M = Propostas apresentadas e aprovadas quanto ao mérito social, no período.</p>

¹ - Refere-se às transferências voluntárias efetivadas por meio de convênios (não alcança contratos de repasse) e a fonte de informações é o SICONV.

Segundo a Unidade, esse indicador também permite avaliar, em razoável medida, se os procedimentos adotados pelo FNAS têm contribuído para que os entes federados atendam os requisitos previstos na Portaria nº. 507/2011, no que concerne à instrução de convênios. Contudo, eventos externos sobre os quais o FNAS não tem controle, a exemplo da concentração de propostas em um período curto de análise, pode impactar no resultado aferido, fazendo com que o indicador não reflita adequadamente os aspectos a que se propõe, exigindo, de forma complementar, informações adicionais para a uma correta interpretação. Tal situação foi evidenciada no exercício de 2013,

conforme destacado pelo gestor na análise dos resultados, quando justifica a queda do índice face à disponibilização dos programas da SNAS no SICONV no período de 10.7.2013 a 23.12.2013, o que concentrou o fluxo de apresentação de propostas no segundo semestre de 2013.

Quadro 40 - Atributos do Índice de Instrução de Convênios (IIC)

Atributo	Análise	Avaliação
Comparabilidade	Conforme demonstrado no Relatório de Gestão, o indicador permite a construção de séries históricas, o que favorece a comparação com resultados dos exercícios anteriores. Contudo, eventos externos sobre os quais a Unidade não tem governabilidade, que traduzem a dinâmica do fenômeno monitorado, podem comprometer a comparação dos resultados ao longo do período, exigindo informações adicionais não capturadas pelo indicador.	Atende parcialmente
Confiabilidade	Embora os cálculos não sejam realizados de forma automatizada, a fonte de dados primária é o SICONV, o que agrega confiabilidade nos números obtidos, além de que é possível a reaplicação da metodologia por agentes internos e externos da Unidade. Os resultados são divulgados no Relatório de Gestão da Unidade, permitindo a transparência na apuração anual e na formação de série histórica.	Atende
Acessibilidade	Os dados para apuração do indicador estão disponíveis no SICONV, sendo a sua elaboração de baixa complexidade. Em um cenário ideal de apresentação de propostas e de análise quanto ao mérito social, os resultados do indicador são de fácil compreensão pelo público.	Atende.
Economicidade	Não existem custos adicionais à obtenção do indicador, visto que apenas se relacionam com a disponibilidade dos servidores nas atividades de registro, coleta, consolidação dos dados e cálculo dos resultados.	Atende

2. Índice de Prestação de Contas apresentadas no Período (IPCP).

O Índice de Prestação de Contas apresentadas no Período (IPCP) permite aferir o grau de observância dos municípios quanto à necessidade de prestarem contas dos recursos recebidos na modalidade Fundo a Fundo, por meio do preenchimento do Demonstrativo Anual, no prazo definido pela SNAS/MDS. Neste sentido, verifica-se que o indicador é capaz de refletir as ações dos municípios, representando este aspecto pontual e inicial do processo de prestação de contas.

Quadro 41 – Caracterização do Índice de Prestações de Contas Apresentadas no Período (IPCP)

Nome do Indicador	Descrição	Fórmula de cálculo e/ou aferição
Índice de Prestações de Contas apresentadas no período (IPCP) ¹	Calculado pela relação entre municípios que prestaram contas no período com o total de prestação de contas devidas, no mesmo período.	$IPCP = \frac{Pc\ P}{Pc\ D} \times 100$ <p>Onde: Pc P = Prestações de Contas apresentadas no período; Pc D = Total de Prestações de Contas devidas, no período.</p>

¹- Refere-se às transferências realizadas na modalidade Fundo a Fundo.

Cabe destacar que a Unidade não tem governabilidade sobre a etapa do processo que está sendo monitorada, desenvolvendo ações mais relacionadas à normatização, orientação e articulação do suporte tecnológico com a Diretoria de Tecnologia da Informação/MDS, o que denota que o índice, embora útil para a programação das citadas atividades, tem alcance limitado, na medida em que não oferece informação adicional àquela já conhecida pelo FNAS (demanda de contas para análise).

Quadro 42 – Atributos do Índice de Prestações de Contas Apresentadas no Período (IPCP)

Atributo	Síntese da Análise	Avaliação
Comparabilidade	O indicador permite a comparação dos resultados alcançados em períodos anteriores, proporcionando a construção de uma série histórica, conforme demonstrado no Relatório de Gestão.	Atende.
Confiabilidade	Embora os cálculos não sejam realizados de forma automatizada, a fonte primária são os dados disponíveis no SUASWEB e SISFAF, sistemas utilizados pelo FNAS, o que agrega confiabilidade ao processo. É possível a reaplicação da metodologia por agentes internos e externos da Unidade, desde que sejam incrementados os mecanismos de transparência dos sistemas envolvidos, no que tange à informação sobre entes que prestaram contas. Os resultados do indicador são divulgados no Relatório de Gestão da Unidade, permitindo a transparência na apuração anual e na formação da série histórica.	Atende parcialmente.
Acessibilidade	Indicador de baixa complexidade de elaboração, sendo que os dados estão disponíveis nos sistemas informatizados administrados pela própria Unidade. Os resultados são de fácil compreensão do público.	Atende.
Economicidade	Não existem custos adicionais à obtenção do indicador, visto que apenas se relacionam com a disponibilidade dos servidores nas atividades de registro, coleta, consolidação dos dados e cálculo dos resultados.	Atende

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201405749

Processo: 71000.032396/2014-14

Unidades auditadas: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, agregando o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e consolidando o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Ministério supervisor: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 02 a 08 do processo, seja pela **regularidade**.

Brasília/DF, 22 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201405749

Processo: 71000.032396/2014-14

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, agregando o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e consolidando o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Tereza Campello

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresso opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e achados formulados pela equipe de auditoria.

Entre os avanços obtidos no exercício, cabe ressaltar os resultados físicos e financeiros da Ação 2A60 - Proteção Social Básica. Verificou-se a continuidade das atividades visando à expansão da cobertura dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), mediante o cofinanciamento federal para a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Em decorrência desse processo, iniciado em exercícios anteriores, ao término de 2013, cerca de 95% do total de 7.883 unidades, distribuídas em 5.527 municípios, possuíam cofinanciamento federal. Além da expansão quantitativa, destaca-se o reajuste significativo (próximo a 34%), no valor de referência utilizado para cálculo do repasse aos municípios, medida relevante para o fortalecimento financeiro da gestão municipal. No que se refere ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o reordenamento realizado pela Unidade no exercício de 2013 imprimiu maior racionalidade no repasse dos recursos aos municípios, por meio da instituição do Piso Básico Variável (PBV).

Quanto aos achados de auditoria, não foram relatadas constatações em razão de não terem sido identificados fatos que tenham causado impacto relevante no desempenho da gestão da Unidade. A partir dos exames realizados, foram registrados como informações fatos que já vem sendo tratados no âmbito da gestão da Unidade, e alguns, cujos registros reforçam diagnósticos de auditorias anteriores, para os quais, as constatações e recomendações vêm sendo monitoradas pela CGU, a exemplo da necessidade de formalização de procedimentos e rotinas para as transferências por meio de convênios, de contratos de repasse e de fundo a fundo. Alguns pontos, pela sua criticidade, foram ressaltados como prioritários para a SNAS, notadamente aqueles que se referem ao tratamento do estoque de prestação de contas das transferências voluntárias e fundo a fundo, e ao

processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social, que também apresenta passivo de requerimentos de concessão e renovação de Certificados de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEBAS. Outros aspectos destacados, embora com ações em curso de implementação, demandam tratativas complementares, que devem ser delineadas a partir de uma adequada avaliação pela Unidade. Neste sentido, em relação ao CRAS/PAIF, merecem destaque: a) o processo de qualificação das unidades, pactuado na Comissão Intergestores Tripartite em 2010, cujos dados parciais, apurados no Censo SUAS 2012, indicam o não alcance das metas instituídas por uma significativa parcela de CRAS, o que requer a implementação de medidas complementares, parte delas previstas na Resolução CIT nº 21/2013; e b) a sistemática de apuração do cofinanciamento aos municípios, no que tange a uma avaliação dos atuais instrumentos de controle utilizados, considerando, entre outros aspectos, a dinamicidade prevista de ser impressa ao processo quando da implementação da citada resolução. No que tange ao Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI), em decorrência das recentes mudanças, enfatiza-se a necessidade de monitoramento do processo, em especial quanto à efetividade da supressão da condicionalidade de frequência ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Em relação ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, verificou-se o represamento de benefícios a revisar, em decorrência do desenvolvimento da nova sistemática de revisão dos benefícios, cuja implementação foi prorrogada para 2015.

No que tange à situação do Plano de Providências Permanente - PPP, as medidas adotadas pela Unidade foram suficientes para atender 11 das 25 recomendações do estoque. Das 14 recomendações ainda pendentes de implementação, ressalte-se, pela sua relevância, a necessidade de estruturação de sistemas de gestão e manualização dos procedimentos inerentes às transferências voluntárias, em especial as etapas de execução e aprovação das prestações de contas dos convênios e contratos de repasse e a regulamentação dos critérios de devolução de parcelas não sacadas do benefício financeiro do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

A respeito dos controles internos administrativos, os exames realizados indicam uma evolução ao longo dos últimos exercícios, os quais, no atual estágio, tem assegurado com razoável eficácia o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade. Contudo, dentre os componentes avaliados, além do incremento de mecanismos de avaliação de risco e por consequência do aprimoramento dos procedimentos de controle, salienta-se a necessidade de institucionalização dos mecanismos de planejamento interno de cada departamento, conclusão da manualização das rotinas de transferências e a complementação de normas internas, a exemplo de norma sobre prazos internos para análise de prestação de contas de recursos transferidos na modalidade fundo a fundo. Quanto ao componente informação e comunicação, as análises evidenciaram a necessidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho avaliados, considerando as limitações para traduzir os aspectos críticos dos respectivos macroprocessos a que estão associados. No que se refere ao monitoramento das recomendações da CGU e do TCU, o incremento na tempestividade do atendimento das demandas perpassa por um melhor alinhamento entre a área institucionalmente responsável pelo tema e as correspondentes áreas finalísticas, além da conclusão do processo de aprimoramento das funcionalidades da ferramenta tecnológica utilizada.

Cabe destacar, como boas práticas, os levantamentos de informações junto às unidades públicas e às organizações socioassistenciais com o objetivo de acompanhar os serviços, os programas e os projetos da política descentralizada de assistência social, a exemplo do Censo SUAS e do Registro Mensal de Atendimentos, como instrumentos de acompanhamento e monitoramento das políticas executadas, essenciais para o planejamento e para a tomada de decisão no âmbito do SUAS. Ressalta-se, também, a iniciativa do FNAS em desenvolver o Relatório Mensal de

Atividades, documento consolidando os resultados de seus processos operacionais, com o fito de subsidiar o acompanhamento das metas.

Em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 22 de julho de 2014.