

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601079

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

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n. ° 201607079, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n. ° 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, consolidando as informações sobre programas e fundos geridos por unidades de sua estrutura: Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/06/2016 a 22/07/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

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 14/12/2015, entre SFC/CGDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Controle Externo da Previdência, Trabalho e Assistência Social do Tribunal de Contas da União - SecexPrevi, foram efetuadas as seguintes análises:

Benefício de Prestação Continuada – Avaliação do resultado da gestão da SNAS, considerando suas competências quanto ao macroprocesso do BPC, abrangendo as mudanças normativas, indicadores, controles administrativos e medidas implementadas/planejadas no processo de revisão do benefício;

Atualização de Informações quanto ao:

a) Macroprocesso de Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social (CEBAS) – Tratamento nos prazos legais dos pedidos de concessão e renovação de certificados, os controles da área, indicadores, fiscalização de entidades e outras questões pertinentes à eficiência e eficácia do macroprocesso.

b) Macroprocesso das transferências voluntárias (FNAS) – Tratamento do estoque de prestação de contas dos convênios.

Além dos itens anteriores, também foram objeto de avaliações e análises os seguintes tópicos: atendimento às deliberações do TCU e recomendações da CGU e resultados quantitativos e qualitativos das Ações 2A60, 8893, 2B30, 2B31, 00H5 e 00IN; avaliação de conformidade das peças e verificação do registro de informações referentes a procedimentos disciplinares no Sistema CGU-PAD.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

No tocante à avaliação da conformidade das peças, em atendimento às normas exaradas pelo Tribunal, verificamos que as peças exigidas foram elaboradas pela UPC em conformidade com as instruções específicas para a prestação de contas do exercício de 2015.

No mesmo sentido, o rol de responsáveis foi adequadamente elaborado, contendo todos os agentes que cumpriram as responsabilidades exigidas nas normas atinentes à prestação de contas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

As avaliações sobre o Benefício de Prestação Continuada e o macroprocesso de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social foram priorizadas na presente auditoria pela materialidade (BPC) e criticidade (CEBAS) envolvidas nos respectivos processos.

Em relação ao Benefício de Prestação Continuada/BPC, com a finalidade de realizar a presente avaliação, adotaram-se como critérios atribuições regulamentares da Unidade, e a partir destas foram realizadas abordagens específicas quanto ao referido processo, procurando responder aos três seguintes questionamentos, definidos como escopo:



1) O monitoramento dos processos de concessão, manutenção, suspensão e cessação do benefício possibilita à Unidade avaliar a execução, orientar, acompanhar, fiscalizar e propor a implementação de ações de controle e/ou aprimoramentos no processo?

Ressaltamos que o monitoramento é realizado e que é considerável o volume de informações recebidos pela SNAS, a partir da operacionalização do INSS, contudo, em nossa avaliação há necessidade de melhorias.

Dessa forma, cabe destacar as necessidades de adequações e oportunidades de aprimoramentos quanto a aspectos da gestão e operacionalização do benefício. Neste sentido ressaltamos, dentre outras, a necessidade de: adequações do fluxo e do tipo de informações entre o INSS e a SNAS e a retomada e conclusão do Sistema Integrado de Gestão do Benefício de Prestação Continuada/SIGBPC.

2) No contexto do aprimoramento da gestão do programa e considerando os potenciais riscos na sua execução, os procedimentos atuais permitem garantir de forma razoável e suficiente o atendimento dos requisitos legais exigidos para a concessão e manutenção do benefício?

Em relação aos procedimentos de controle, em especial quanto à revisão dos benefícios, prevista na Lei nº 8.742/93, registra-se a elaboração pela SNAS, no exercício de 2015, de plano de ação que contemplou a formação de grupos prioritários para a revisão de 123.164 benefícios. Deste total, 81.303 tiveram indicativo para serem revisados na modalidade presencial, o que não se concretizou em razão de problemas na capacidade operacional do INSS, conforme informado pela SNAS.

Neste contexto, apesar da iniciativa apontada, avaliamos que, em razão de sua criticidade, caracterizada pelo potencial risco, inclusive com provável repercussão financeira, há necessidade de articulação entre os atores envolvidos no processo no sentido de viabilizar a revisão presencial dos benefícios.

3) Qual o resultado das medidas atuais e quais outras estratégias a Unidade está adotando com vistas a intensificar a inserção dos beneficiários nos programas e serviços de proteção social e a promover articulações com outras políticas públicas?

Quanto à articulação com outras políticas, avaliamos que a Unidade desempenhou satisfatoriamente suas competências, obtendo resultados relevantes no BPC na Escola e no BPC Trabalho. No entanto, a necessidade de cumprimento das mudanças trazidas pelo Decreto nº 8.805/2016, em especial sobre o CadÚnico exige que a Unidade mantenha articulação com a Secretaria Nacional de Transferência de Renda/SENARC e com os Centros de Referência da Assistência Social/CRAS, com o fim de traçar estratégia de inclusão dos beneficiários do BPC no referido cadastro, no prazo de dois anos, a partir de novembro/2016.

No que diz respeito à avaliação do macroprocesso de Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social destacamos, por um lado, o redesenho da metodologia do processo de análise dos requerimentos de concessão e renovação dos certificados, que resultou na redução do estoque de 7.165 para 2.307 processos. Por outro lado, avaliamos haver necessidade de intensificar a conclusão do cadastramento das entidades privadas socioassistenciais no Sistema de Cadastro de Entidades e Organizações de Assistência



Social - SCNEAS, assim como providenciar a operacionalização dos módulos ainda pendentes do referido sistema. Cabe mencionar, ainda, a oportunidade de melhoria no que tange à construção de outros indicadores para monitoramento do processo de certificação, tais como indicadores referentes às entidades detentoras do certificado e da cobertura e eficiência do Atendimento da Rede Privada.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da gestão de transferências voluntárias se concentrou no passivo de prestação de contas de convênios, não sendo examinados os contratos de repasse e a conformidade dos procedimentos de análise de prestações de contas.

No exercício sob exame o tratamento do passivo alcançou resultados positivos com a redução do estoque de convênios a aprovar, com variação de 2.149 no final de 2012, para 511 no final do exercício de 2015, considerando, inclusive, as prestações de contas recebidas no período. Caso a produtividade se mantenha nos próximos períodos, tal adversidade poderá ser superada no horizonte de curto a médio prazo.

Apesar do progresso, ainda existem oportunidades de melhoria, quanto à intempestividade na análise das prestações de contas, ao grande peso de cargos transitórios na composição da força de trabalho, à utilização incipiente de funcionalidades do SICONV que possibilitariam antecipar etapas do processo de análise das prestações de contas e à necessidade de adotar outras medidas orientadas para a prevenção do passivo.

Como boa prática administrativa, ressalte-se a adoção de critérios prioritários para o tratamento de convênios e o direcionamento dos trabalhos em torno das metas a cumprir, ambos delineados para a eliminação do estoque.

De forma geral, o desempenho atingido, ainda que passível de melhoria, refletiu a evolução dos trabalhos desenvolvidos para a mitigação do passivo/estoque de convênios, contribuindo para o aprimoramento da gestão de transferências voluntárias.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Ponderados os achados de auditoria registrados nos itens 1.2.1.1, 1.2.1.2 e 2.1.1.1 deste relatório, os quais relatam necessidades de adequações e oportunidades de melhoria nos macroprocessos definidos no escopo do trabalho, em especial quanto à Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social, prestação de contas das transferências voluntárias na modalidade convênio e gestão do Benefício de Prestação Continuada/BPC, consideramos que os controles internos administrativos mantidos pela Secretaria Nacional de Assistência Social/SNAS garantem com razoabilidade o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU



Para verificar o atendimento das deliberações e recomendações do Tribunal de Contas da União, a auditoria examinou acórdãos expedidos em 2014 e 2015 que contivessem expressa determinação do Tribunal para acompanhamento do Controle Interno. Foram examinados 2 (dois) acórdãos (66/2014 e 3630/2014) emitidos em 2014. No entanto, em 2015 não foram emitidos acórdãos à UPC com expressas determinações ou recomendações à Controladoria-Geral da União.

O Acórdão 66/2014 tratou de determinação à Controladoria-Geral da União para que adotasse medidas necessárias ao cumprimento das recomendações expedidas no Relatório de Demandas Externas (RDE) nº 00224.000338/2010-1, cujo objetivo foi verificar aplicação de recursos do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) na Sociedade Eunice Weaver de Aracaju, no âmbito dos convênios 11/2006 e 8/2007. Neste sentido, o Fundo Nacional de Assistência Social atuou junto ao gestor municipal instando-o a cumprir as recomendações do Controle Interno, inclusive no que diz respeito à devolução dos recursos aplicados de forma irregular. Após análise, verificou-se o cumprimento de todas as recomendações pelos gestores federal e municipal.

O Acórdão nº 3630/2014 tratou de determinação do Tribunal à Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, referenciando o Relatório Consolidado CGU nº 00214.000214/2010-51, cujo teor foi fundamentado nas Ordens de Serviço nº 201112097 e 201112098. O aludido relatório trouxe irregularidades na aplicação de recursos repassados ao município de Solânea/PB no exercício de 2009 no âmbito da ação Serviços de Proteção Básica às Famílias (PAIF/CRAS). O Fundo Nacional de Assistência Social instaurou a Tomada de Contas Especial nº 71000.011736/2015-46 com vistas à devolução dos valores. Dessa forma, consideramos as medidas suficientes para o atendimento da totalidade das recomendações exaradas pelo Controle Interno no referido relatório.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O Plano de Providências Permanente analisado nesta auditoria foi composto de recomendações expedidas em ações de controle realizadas junto à SNAS, até o exercício de 2015, exaradas em Relatórios de Auditoria de exercícios anteriores.

Quadro 01 – Posição do Plano de Providências Permanente

Exercícios	Recomendações Pendentes
2010	2
2011	5
2012	7
TOTAL	14

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

O Relatório de Gestão da Unidade abordou, numa visão geral, todas as recomendações emitidas pela Controladoria constantes no Plano de Providências.

A maior parte das recomendações do PPP (6) foram dedicadas à elaboração do Manual de Transferências Fundo a Fundo, Manual de Convênios e Contratos de Repasse e Manual de Procedimentos operacionais para as etapas do processo de prestação de contas, cobrança, inadimplência, análise e Tomada de Contas Especial. Este bloco de recomendações continua em atendimento, restando a conclusão dos referidos manuais para que o Controle Interno encerre o monitoramento.



Outra recomendação pendente diz respeito à estruturação informatizada de gestão de todo o processo de prestação de contas. A unidade manifestou o uso dos módulos de Administração, Correspondências e Gerenciamento de Processos do SIGPC. No entanto, o processo de TCE ainda se encontra desamparado pela ferramenta, motivo pelo qual o Controle Interno dará continuidade ao monitoramento da pendência.

O PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, possui duas recomendações em situação de atendimento no PPP, restando à Unidade elaborar Portaria normatizando a devolução de benefícios não sacados, bem como regulamentar o cancelamento por reiterada ausência de saque, além de regular também o prazo de validade do Bolsa PETI. Nesse sentido, a UPC se manifestou em fase final de elaboração dos referidos normativos, com a aprovação de sua área jurídica e encaminhamento para assinatura do dirigente máximo.

Adicionalmente, a UPC foi incumbida de aperfeiçoar os controles internos referentes ao acompanhamento do Contrato Administrativo nº 01/2009, firmado com a CAIXA, visando melhor atualização e sincronização de informações no SICONV referentes a contratos de repasse considerados inconsistentes nesse sistema. Por esse fato, a Unidade instituiu Comissão de Fiscalização com atribuições de controle, acompanhamento e fiscalização da execução do contrato com o referido banco. A Comissão, segundo o gestor, também poderá notificar e diligenciar a CAIXA nos casos de descumprimento de cláusulas contratuais. A Unidade também compôs um Grupo de Trabalho para instruir, de forma centralizada, os processos relacionados à TCE, visando melhorar o acompanhamento dos processos nas secretarias envolvidas. Como produto, o GT elaborará documento que norteará os trabalhos na Unidade, contribuindo para a melhoria dos controles nesses instrumentos, o qual deve ser evidenciado a este Órgão de Controle Interno para conclusão da demanda.

Por fim, quanto ao recomendado, no sentido de: 1) adaptar o SIBEC visando informatizar os cadastramentos dos benefícios do PETI, removendo a dependência manual do gestor local na sua concessão; e 2) a integração do SISPETI com o CadÚnico, avaliou-se que o monitoramento deveria ser encerrado em razão da insubsistência dos seus objetos. Em relação a primeira dessas recomendações, destaca-se que, com a unificação do PETI com o Programa Bolsa Família/PBF, o cadastramento de beneficiários identificados em situação de trabalho infantil tem ocorrido essencialmente no PBF, seguindo, portanto, as regras deste programa. Os benefícios pagos como PETI, portanto, se constituem em situação remanescente e em processo de extinção. Sobre a integração do SISPETI com o CadÚnico, ressalta-se que o referido sistema deixou de ser utilizado e que foi criado o Sistema de Informações do Serviço de Convivência/SISC, integrado ao CadÚnico e utilizado na gestão do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/SCFV, ofertado, entre outros, aos beneficiários identificados como em situação de trabalho infantil. Assim, de um total de 14 recomendações, 12 continuam sendo monitoradas pela CGU.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

Conforme o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que trata do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, foi criada na estrutura da Secretaria Executiva do MDS, uma



Unidade Seccional de Correição com competência para instaurar processos administrativos, bem como manter registros atualizados junto ao Órgão Central do Sistema, a Corregedoria-Geral da União, da tramitação e resultado dos processos e expedientes em curso.

Nesse sentido, não foi considerada no escopo desse trabalho a análise dos procedimentos administrativos e seus desdobramentos junto ao Órgão Central, visto que esta competência se encontra sob a responsabilidade de outra unidade, no caso, a Secretaria Executiva do MDS.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

A partir das avaliações realizadas foi possível concluir sobre a necessidade de adequações e indicar pontos de aprimoramento nas áreas contempladas no escopo do trabalho. Neste sentido, foram ressaltados alguns aspectos a serem objeto de atenção pela Unidade, relacionados com o BPC, a Certificação das Entidades Beneficentes da Assistência Social e o tratamento do passivo de prestação de contas de convênios.

Nas abordagens sobre o BPC, ressaltou-se a regularidade no monitoramento, os procedimentos de controle em operação e os avanços na articulação com outras políticas. No entanto, as necessidades de alguns ajustes foram destacadas, dentre estes, a adequação no fluxo de informações com o INSS, a retomada e conclusão da implementação do SIGBPC e o planejamento e articulação da Secretaria na atualização do CadÚnico, em atendimento ao Decreto Presidencial nº 8.805/2016.

Quanto ao CEBAS, foi ressaltada de forma positiva a metodologia adotada para o tratamento do passivo de concessões e renovações de certificados e, como pontos de aprimoramento, a necessidade de intensificar a atualização do cadastramento das entidades privadas, a conclusão do SCNEAS e a criação de outros indicadores para monitoramento do processo.

No tocante ao tratamento do passivo de prestação de contas dos convênios foram ressaltados positivamente os resultados obtidos pelo FNAS, cuja metodologia tem contribuído para zerar o estoque de prestação de contas. Contudo, há necessidade de maior concentração de esforços no sentido de melhorar a tempestividade nas análises, melhor aproveitamento dos recursos disponíveis nos sistemas corporativos (SICONV) e medidas de prevenção na formação de passivos.

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.



Nome: ANDRE GUSTAVO DOS ANJOS ALMEIDA
Cargo:

Assinatura:

Nome: ANTONIO FERNANDO FERREIRA LEITE
Cargo:

Assinatura:

Nome: JOSE EVALDO GONCALVES LOPES FILHO
Cargo:

Assinatura:

Nome: RODRIGO HITOSHI DIAS
Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por: JOÃO GABRIEL MIRANDA ALVES PEREIRA

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Achados da Auditoria - nº 201601079

1 GESTÃO OPERACIONAL



1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados quantitativos e qualitativos da gestão.

Fato

As prerrogativas da SNAS estão estabelecidas no Decreto nº 7.493/2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário/MDSA atribuindo-lhe a definição de diretrizes, coordenação, formulação, implementação e garantia do funcionamento da Política Nacional de Assistência Social–PNAS e do Sistema Único de Assistência Social–SUAS.

O arcabouço institucional e a agenda política da Secretaria estão alinhados ao plano estratégico da PNAS, oficializado no Plano Decenal SUAS - Plano 10 (2006 a 2015), que estabelece um conjunto de estratégias e metas relativas ao modelo socioassistencial, à rede socioassistencial e intersetorialidade, ao investimento setorial, à gestão do trabalho e à redemocratização do controle social.

A política de assistência social está sistematizada no Plano Plurianual–PPA de 2012 a 2015, sob o Programa nº 2037, monitorado quantitativamente (orçamento e finanças) pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento–SIOP e qualitativamente (unidades públicas, entidades privadas, gestores, conselheiros, trabalhadores, usuários e territórios) pelo Sistema Nacional de Informação do SUAS–Rede Suas.

A SNAS é responsável pelo Programa de Governo nº 2037 – *Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social* –, composto por cinco objetivos (Proteção Social Básica/Proteção Social Especial/Benefícios Assistenciais/Gestão e Vigilância Social/Controle e Participação Social) que representam a essência da política e organizam a atuação da Unidade.

No modelo de execução da política de assistência social, as ações governamentais são instrumentalizadas em ofertas de Serviços/Programas/Projetos/Benefícios, realizadas de forma descentralizada pelos Municípios/DF/Estados e cofinanciadas por repasses automáticos de recursos do FNAS aos fundos locais e/ou por transferências voluntárias (convênios e/ou contratos de repasse). Neste modelo, compete à SNAS a regulação, a gestão, a coordenação, a supervisão e a articulação da política, em sintonia às pactuações da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Existem ações em que a Secretaria não executa de forma direta, como a gestão de benefícios assistenciais, cujos créditos são transferidos ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (DATAPREV) para a operacionalização e processamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV). Assim, pelo grande público (4,2 milhões de pessoas) coberto pelos benefícios e sua magnitude financeira (R\$ 41.861.965.482,00), no exercício de 2015 mais de 90% do orçamento do Programa nº 2037 (R\$ 44.619.041.452,00) não foi realizado diretamente pela SNAS.



A avaliação do resultado quantitativo e qualitativo do Programa nº 2037 foi direcionada a seis ações governamentais, selecionadas em função dos critérios de relevância (vinculação à missão institucional), criticidade (riscos e impropriedades/irregularidades apurados em fiscalizações em entes federativos e no acompanhamento 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 02 – Ações avaliadas – Programa de Governo nº2037

R\$ 44.619.041.452,00

Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social				
Objetivo	Ações	Representação Ação/Objet.	Represent. Objet./Prog.	Ações Avaliadas
0282 Proteção Social Básica R\$ 1.659.138.539,00	20V5 Ações Complementares de Proteção Social Básica R\$ 39.031.831,00	2,35%	3,72%	2A60 2B30
	2A60 Serviços de Proteção Social Básica R\$ 1.514.033.008,00	91,25%		
	2B30 Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica R\$ 106.073.700,00	6,40%		
0370 Proteção Social Especial R\$ 878.999.477,00	2A65 Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade R\$ 510.061.097,00	58,03%	1,97%	2B31
	2A69 Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade R\$ 310.507.047,00	35,32%		
	2B31 Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial R\$ 58.431.333,00	6,65%		
0371 Benefícios Assistenciais R\$ 41.861.965.482,00	00H5 Pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia a pessoa idosa R\$ 18.459.762.377,00	44,10%	93,82%	00H5 00IN
	00IN Pagamento do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia a pessoa deficiente R\$ 23.338.421.239,00	55,75%		
	2583 Processamento de Dados do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia R\$ 48.781.866,00	0,12%		
	2589 Avaliação e Operacionalização do Benefício de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia R\$ 15.000.000,00	0,03%		
0372 Gestão e Vigilância Social R\$ 209.926.471,00	8893 Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no âmbito do SUAS R\$ 209.926.471,00	100%	0,47%	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%	Não avaliada
--	--	------	-------	-----------------

Fonte: SIOP.

Como fatos que impactaram a execução das ações, no Relatório de Gestão são informados contingenciamentos orçamentários e financeiros que impediram a celebração de novos convênios, bloqueios e suspensões do co-financiamento federal a municípios que não atenderam compromissos, e, ainda, reformulações em programas para ajustes no ordenamento da política e no processo lógico.

Além dos fatos comunicados pela SNAS, cabe destacar a realização, em 2015, das conferências de assistência social para a construção do novo plano estratégico (II Plano Decenal da Assistência Social – 2016/2026), que concentraram a atenção dos atores das três esferas da federação (municipal, estadual e nacional), demandando tempo para o planejamento, execução e sistematização dos eventos e ocasionando desacelerações temporárias nas ações para o cumprimento da agenda política.

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) nos Centros de Referência de Assistência Social, a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) nos CRAS ou Unidades da Rede Socioassistencial a ele referenciadas e a oferta de ambos os serviços em territórios de difícil acesso, prestada pelas equipes volantes.

A ação é realizada de forma descentralizada, majoritariamente nos municípios, e cofinanciada por repasses regulares e automáticos, fundo-a-fundo, do governo federal aos entes locais. O cofinanciamento obedece a critérios de partilhas universais pactuados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A ação cofinancia, ainda, a manutenção das lanchas de assistência social para a realização de serviços socioassistenciais a famílias e comunidades residentes em áreas ribeirinhas da região amazônica.

No âmbito da SNAS o acompanhamento da ação é responsabilidade do Departamento de Proteção Social Básica.

A execução da ação ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 03 - Ação 2A60 (Serviços de Proteção Social Básica) - Exercício 2015

Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Ente Federado Apoiado)		
5.571	5.399	96,91%
Meta Financeira		
R\$ 1.514.033.008,00	R\$ 949.203.699,00	62,69%

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.



Como a meta financeira é aferida por transferência de recursos do FNAS aos fundos municipais/distrital/estadual e meta física é aferida por “ente federal apoiado”, há relação entre as metas, ou seja, o desempenho de uma reflete na outra. Entre as situações que afetam a execução das metas, vale destacar a suspensão/bloqueio trimestral do repasse aos entes que não utilizam os recursos federais cofinanciados pelo período de 12 meses.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) foram acompanhados pela auditoria no âmbito da Avaliação da Execução do Programa de Governo – AEPG (iniciado em 2012 e concluído em 2015) e da Fiscalização em Entes Federativos – FEF, respectivamente. O Relatório de Avaliação da Execução do Programa de Governo/RAV nº 54, do CRAS, encontra-se publicado no *site* da CGU e os resultados da avaliação estão resumidamente apresentados a seguir.

Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF

No PAIF foi verificada a atuação dos entes públicos envolvidos na política de assistência social, com base em questões de auditoria elaboradas sob a perspectiva de nível de federação:

- Os CRAS possuem os recursos e capacidades estabelecidos pela gestão do SUAS para oferta dos serviços? (gestão municipal)
- O sistema de acompanhamento e apoio previsto na gestão do SUAS, destinado aos municípios com CRAS que não atenderam aos padrões estabelecidos, foi implementado para o período avaliado? (gestão estadual)
- Os controles internos estão estruturados e em funcionamento, conferindo razoável segurança quanto ao atingimento dos objetivos e metas da ação? (gestão federal)

Para a avaliação da esfera municipal, os exames enfatizaram a **gestão financeira** dos recursos e **quatro dimensões** das Unidades Públicas: estrutura física, recursos humanos, horário de funcionamento e atividades realizadas, estabelecidas pela Resolução CIT nº 5/2010 – condições, requisitos de funcionamento e metas graduais de desenvolvimento para o período de 2009 a 2013.

Na gestão financeira foram fiscalizados 84 CRAS em 35 municípios, selecionados aleatoriamente no universo 620 CRAS implantados em 46 grandes municípios (capitais e municípios com mais de 500 mil habitantes). Nas dimensões, além das fiscalizações, foram examinadas as Metas de Desenvolvimento dos CRAS de 2008/2009, 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 e os dados do Censo SUAS 2011/2012, apurados pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Resultados dos trabalhos sobre a gestão financeira:

- 34% dos municípios (12 de 35) usaram recursos em finalidade incompatível com a ação;
- 48% dos municípios (17 de 35) cofinanciaram despesas de pessoal, porém 6 ultrapassaram o limite de 60% do montante federal repassado;
- 17% dos municípios (6 de 35) descentralizaram a gestão do PAIF para entidades sem fins lucrativos ou empresas de terceirização de mão de obra, em desacordo ao princípio do CRAS como Unidade Pública.

Resultados dos trabalhos sobre as dimensões:



- Estrutura Física: ao menos 47% dos CRAS (291 de 620) apresentavam insuficiência na quantidade de salas, na acessibilidade para pessoas com deficiência e na identificação das Unidades Públicas;
- Recursos Humanos: em média 46,4% dos CRAS (288 de 620) não possuíam a quantidade necessária de técnicos de nível médio e coordenadores na composição da equipe de referência;
- Horário de Funcionamento: ao menos 95% dos CRAS (589 de 620) possuem profissionais com carga horária disponível ao período ativo das Unidades;
- Atividades Realizadas: em média 20% dos CRAS (124 de 620) não executavam o PAIF integralmente, 19% não apresentavam os elementos para atividade de gestão territorial e 24% não realizavam busca ativa.

Para a avaliação da esfera estadual, todos os 27 entes foram fiscalizados (inclusive o apoio prestado pela SNAS) e tiveram por base a Resolução CIT nº 8/2010 – fluxos, procedimentos e responsabilidades no acompanhamento da gestão e serviços do SUAS.

Os exames concluíram que 18 entes não comprovaram o acompanhamento formal; 6 entes comprovaram parcialmente o acompanhamento formal; e 3 entes comprovaram integralmente o acompanhamento formal. Apesar de 24 entes não alcançarem o acompanhamento pleno, 9 evidenciaram cronogramas de visitas a CRAS com inconformidades, mesmo sem a formalização de planos de apoio e de providências para subsidiá-los, previstos no normativo. Além disso, foram identificadas boas práticas em 6 entes, não exigidas nas disposições da Resolução.

Em relação ao acompanhamento prestado pela SNAS aos estados, estes foram assessorados no acompanhamento aos CRAS com metas não atendidas. Porém, a Secretaria apresentou deficiências no gerenciamento dos planos de apoio elaborados e implementados pelos estados.

Quanto aos controles internos estruturados pela gestão federal para o cumprimento do PAIF, a SNAS foi auditada com base na metodologia proposta pelo Comitê das Organizações Patrocinadas – COSO I, formada por cinco componentes: ambiente de controle; avaliação de risco; atividades de controle; monitoramento; e informação e comunicação.

A avaliação dos controles internos se dividiu em três aspectos: Governança (supervisão, operacionalização e monitoramento); Transparência (accountability); e Conformidade (cumprimento de normas e legislação interna).

Sob o aspecto de governança, os controles apresentaram a seguinte situação.

Quadro 04 – Controles Internos x Supervisão, Operacionalização e Monitoramento

Componente do COSO	Elemento	Avaliação dos Quesitos		
		Positivo	Positivo com Ressalvas	Negativo
Ambiente de Controle	Estrutura de governança	100%	-	-
	Integridade e princípios éticos	50%	50%	-
	Políticas de pessoal	50%	50%	-
Avaliação de Risco	Planejamento das ações	-	50%	50%
Atividades de Controle	Autoridade, responsabilidade e segregação de Funções	67%	-	33%



	Controles na execução das atividades relacionadas ao PAIF	25%	75%	-
Monitoramento	Atendimento às diligências dos órgãos de controle	-	100%	-
Informação e Comunicação	Indicadores do PAIF	50%	50%	-
	Instrumento de coleta de informações	50%	50%	-

Fonte: Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 54.

Sob o aspecto de transparência, os controles apresentaram a seguinte situação.

Quadro 05 – Controles Internos x Accountability

Componente do COSO	Elemento	Avaliação dos Quesitos		
		Positivo	Positivo com Ressalvas	Negativo
Informação e Comunicação	Estrutura de recebimento e tratamento de denúncias e reclamações	100%	-	-
	Divulgação da apuração de metas de desenvolvimento do CRAS	-	100%	-
	Transparência no cofinanciamento federal aos municípios	50%	-	50%
	Divulgação anual dos atos da gestão federal da ação	-	100%	-

Fonte: Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 54.

Sob o aspecto de conformidade, os controles apresentaram a seguinte situação.

Quadro 06 – Controles Internos x Cumprimento de Normas e Legislação Interna

Componente do COSO	Elemento	Avaliação do Quesito		
		Positivo	Positivo com Ressalvas	Negativo
Atividades de Controle	Normativos regulamentares relacionados à execução do PAIF	60%	20%	20%

Fonte: Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 54

De forma geral, as análises evidenciaram que os controles estavam estruturados e em funcionamento, fornecendo razoável segurança quanto ao atingimento dos objetivos do PAIF. Dos quesitos analisados, a maioria recebeu avaliação positiva e parte recebeu avaliação positiva com ressalvas, demandando esforços adicionais de aprimoramento. Contudo, para os controles que receberam avaliação negativa, são requeridas atenção da SNAS em função dos riscos associados.

Os achados apontados pela fiscalização/auditoria foram disponibilizados para a SNAS para adoção de medidas e geraram recomendações, tratadas em reunião de busca conjunta de soluções mantida com a SNAS antes da publicação do Relatório e que estão sendo monitoradas no Plano de Providências Permanente, com prazos de atendimentos estipulados de acordo com as dificuldades de implementação das referidas medidas.

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV

No contexto do Programa de Fiscalização de Entes Federativos (1º Ciclo), no 2º semestre de 2015, a oferta do SCFV foi fiscalizada em 21 municípios, selecionados com base em matriz de vulnerabilidade – que sinalizava as criticidades locais, a partir de indicadores sociais.



As fiscalizações examinaram a atuação dos gestores municipais, a estrutura dos locais de oferta dos serviços e a execução dos recursos em conformidade com os normativos aplicáveis.

Foram detectadas fragilidades de caráter formal e material, cujas tipologias se classificaram como: inadequação na estrutura física dos equipamentos públicos; escassez na concessão de transportes aos participantes residentes em áreas rurais; intempetividade dos registros no Sistema de Gestão (SISC) que monitora o SCFV; falta de divulgação da disponibilidade de vagas aos interessados e de seus critérios de preenchimento; ausência de controle da documentação comprobatória de atendimentos ao público prioritário; descontinuidade na oferta regular dos serviços; e execução de recursos em despesas incompatíveis com a finalidade da ação.

Devido aos problemas identificados pelas fiscalizações, foram expedidas recomendações ao gestor federal para a ação de medidas preventivas e corretivas, que geraram orientações e notificações aos gestores locais. Ainda, a SNAS comunicou as falhas aos Conselhos Municipais de Assistência Social–CMAS para o acompanhamento local da política de assistência social.

Dos 86 achados apontados pela fiscalização, 17 (24%) continuam pendentes de atendimento pelas esferas locais e possuem recomendações sob monitoramento, as quais compõem o Plano de Providencias Permanente da Unidade, com prazo de atendimento previsto para até o segundo semestre/2016.

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 2B30 e 2B31 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 a gestão.

Ambas são realizadas de forma descentralizada nos Municípios/DF/Estados e são cofinanciadas por repasses de recursos federais, mediante convênios celebrados entre o FNAS e os entes subnacionais e por contratos de repasses celebrados entre os referidos entes e a Caixa Econômica Federal, que atua como agente operador dos projetos caracterizados como obras e serviços de engenharia.

As ações materializam a modernização (aquisições de veículos/bens de consumo/materiais permanentes; contratações de serviços; e reformas/ampliações de equipamentos públicos) e o incremento (construção de obras) das Unidades da Rede de Proteção Social Básica e Especial. Seus recursos custeiam, ainda, o Contrato Administrativo nº 01/2015 firmado com a Caixa Econômica Federal, instituição financeira que atua como mandatária da União perante os Municípios/DF/Estados na operacionalização dos contratos de repasses, formalizados em atendimento aos critérios de partilha de recursos pactuados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).



No âmbito da SNAS o acompanhamento da ação é responsabilidade do Departamento de Proteção Social Básica (DPSB) e do Departamento de Proteção Social Especial (DPSE).

A execução das Ações ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 07 - Ação 2B30 (Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Básica) - Exercício 2015

Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social) 550015 (Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS)		
Exercício de 2015		
Previsão	Realização	Percentual
Meta Física (Unidade Apoiada)		
100.315*	1	0%
Meta Financeira		
R\$ 106.037.700,00	R\$ 18.972.810,00	17,89%
*100.000 são do Município de Aracaju -SE. As metas físicas estão equivalentes as metas financeiras.		
Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores		
Meta Física Realizada	Meta Financeira Realizada	
419	R\$ 49.692.830,00	

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.

Quadro 08 - Ação 2B31 (Estruturação da Rede de Serviços de Proteção Social Especial) Exercício 2015

Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidades Gestoras: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social) 550015 (Projeto de Operacionalização dos Programas da SNAS)		
Exercício de 2015		
Previsão	Realização	Percentual
Meta Física (Unidade Apoiada)		
273	0	0%
Meta Financeira		
R\$ 58.431.333,00	R\$ 20.021.030,00	34,26%
Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores		
Meta Física Realizada	Meta Financeira Realizada	
142	R\$ 37.118.569,00	

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.

Pelo fluxo do ciclo da despesa (dotação, empenho, liquidação e pagamento), a execução do orçamento de 2015 proporcionou apenas a celebração de Termo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério e a Marinha do Brasil para a construção de lanchas sociais. A diferença na produtividade entre as metas física e financeira se deveu à sistemática da gestão de transferências voluntárias, composta por condicionantes (definição de critérios para distribuição dos recursos e conclusão de processo seletivo de beneficiário) que prolongam o processo de celebração de convênios/contratos de repasse. Como essas transferências são formalizadas aproximadamente no final do ano, a execução da despesa não supera o estágio do empenho e impede o alcance da meta física, aferida na fase do pagamento. Assim, a maior produtividade das ações nos aspectos físico e financeiro ocorre com o uso dos recursos de exercícios anteriores, refletido nas rubricas de restos a pagar.

As ações foram avaliadas pela auditoria sob a ênfase do estoque de prestação de contas de convênios, contendo registro na parte da gestão de transferências voluntárias.

Ações 00H5 e 00IN – Pagamento do Benefício de Prestação Continuada às pessoas idosa e com deficiência e da Renda Mensal Vitalícia à pessoa com invalidez



As Ações 00H5 e 00IN têm por finalidade assegurar 1 salário mínimo mensal às pessoas idosas a partir de 65 anos e às pessoas com deficiência (no caso do Benefício de Prestação Continuada – BPC), bem como às pessoas a partir de 70 anos (no caso da Renda Mensal Vitalícia – RMV), que possuam renda mensal familiar per capita limitada a ¼ do salário mínimo e que não possuam meio de prover sua manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Ambas são realizadas por transferência direta de renda aos beneficiários e acessadas por saque na rede bancária.

A execução das ações ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 09 - Ações 00H5 e 00IN (Pagamento do BPC e RMV a idosos e deficientes) Exercício 2015

Benefício/ Ação	Físico (Qtd.)			Financeiro (R\$)			
	2014	2015	Dif.	2014	2015	Dif.	
BPC	Idoso (00H5)	1.876.610	1.918.903	2,25%	17.257.090.244	18.156.731.224	5,21%
	Deficiente (00IN)	2.253.822	2.323.794	3,10%	18.606.213.081	22.044.174.606	18,48%
Total		4.130.432	4.242.697	2,72%	35.863.303.325	40.200.905.830	12,09%
RMV	Idade (00H5)	40.597	33.559	-17,33%	421.449.989	303.016.549	-28,10%
	Invalidez (00IN)	159.444	144.674	-9,26%	1.230.118.037	1.293.248.562	5,13%
Total		200.041	178.233	-10,90	1.651.568.026	1.596.651.111	-3,32%

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.

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 ampliar a 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.

A ação é realizada de forma direta e/ou descentralizada, a depender da natureza da atividade, ambas destinadas 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.

A execução da ação ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 10 - Ação 8893 (Apoio à Organização, à Gestão e a Vigilância Social) - Exercício 2015

Unidade Orçamentária: 55101 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)
Unidades Gestoras: 240005 (Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do MRE) 240025 (Agência Brasileira de Cooperação – ABC/MRE) 254420 (Fundação Oswaldo Cruz do MS)



330013 (Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS)		
550002 (Setorial de Orçamento e Finanças do MDSA)		
550003 (Secretaria Executiva - SE/MDSA)		
550005 (Coordenação Geral de Logística e Administração do MDSA)		
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)		
5.595	5.587	99,85%
Meta Financeira		
R\$ 80.068.927,00	R\$ 20.752.758,52	25,92%
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)		
5.595	5.410	96,69%
Meta Financeira		
R\$ 129.857.544,00	123.597.638,28	95,18%

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.

A meta financeira é aferida diretamente por despesas realizadas pelo próprio MDSA e de modo descentralizado por transferência de recursos do FNAS aos fundos municipais/distrital/estaduais, no caso de execução descentralizada, sendo a meta física aferida por “ente federado apoiado”, justificando uma relação entre as metas, ou seja, o desempenho de uma reflete na outra e vice-versa.

A ação foi avaliada pela auditoria sob a ênfase do macroprocesso de Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), contendo registro em parte específica do Relatório.

Ação 8249 – Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social

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

A ação é realizada de forma direta para o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social e para a realização das Conferências Nacionais de Assistência Social, bem como o apoio técnico e financeiro à manutenção, estruturação e qualificação dos Conselhos de Assistência Social dos Municípios, Estados e do Distrito Federal.

No âmbito da MDSA, compete ao CNAS a responsabilidade pelo acompanhamento da Ação.

A execução da ação ocorreu conforme disposto abaixo:

Quadro 11 - Ação 8249 (Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social) – Exercício 2015

Unidade Orçamentária: 55101 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
Unidades Gestoras: 550005 (Coordenação-Geral de Logística e Administração do MDSA)		
550006 (Coordenação-Geral de Recursos Humanos do MDSA)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Conselho Apoiado)		
27	27	100%
Meta Financeira		
R\$ 9.011.483,00	R\$ 4.777.609,16	53,02%

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.



A meta financeira é aferida por despesas com o custeio do CNAS e a meta física é aferida por “conselho apoiado”, justificando uma relação entre as metas, ou seja, o desempenho de uma reflete na outra e vice-versa.

Programa 2062 – Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes

Embora o PPA 2012-2015 tenha concentrado as ações de assistência social sob a égide do Programa 2037 (Fortalecimento do SUAS), a SNAS ainda participa na execução do Programa 2062 – *Promoção dos Direitos das Crianças e Adolescentes* –, mediante a coordenação do objetivo 0829, que visa ao enfrentamento do trabalho infantil.

O seguinte quadro demonstra as ações do Programa 2062 gerenciadas pela SNAS.

Quadro 12 – Ações avaliadas – Programa de Governo nº 2062 R\$ 215.995.772,00

Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes				
Objetivo	Ação	Representação Ação/Objetivo	Representaç. Objetivo/Prog.	Escopo da Auditoria
0829 Enfrentamento ao trabalho infantil R\$ 7.000.000,00	8662 Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil R\$ 7.000.000,00	100%	3,24%	Não

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.

Ação 8662 – Concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil

A Ação 8662 tem por finalidade transferir renda diretamente às famílias com crianças e adolescentes (com idade inferior a 16 anos de idade) identificadas em situação de trabalho e que não sejam elegíveis aos critérios do Programa Bolsa Família. Além da transferência de renda, por meio de outras ações orçamentárias, são ofertados serviços socioassistenciais às crianças, adolescentes e suas famílias.

A ação é realizada por meio de transferências de recursos para as famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho e acessada com cartão magnético para saque na rede bancária.

No âmbito da SNAS, a ação fica sob a responsabilidade do Departamento de Proteção Social Especial.

A execução da ação ocorreu da seguinte maneira:

Quadro 13 - Ação 8662 (Bolsa para famílias com crianças e adolescentes em trabalho infantil) - 2015

Unidade Orçamentária: 55901 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Unidade Gestora: 330013 (Fundo Nacional de Assistência Social)		
Prevista	Realizada	Percentual
Meta Física (Família beneficiada)		
17.259	17.600	101,98%
Meta Financeira		
R\$ 7.000.000,00	R\$ 5.266.050,00	75,23%

Fonte: LOA, SIOP e Relatório de Gestão de 2015.

A realização da Ação alcançou bom percentual de desempenho nos aspectos físicos e financeiro.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS



1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Necessidade de adequações e aprimoramentos na gestão do Benefício de Prestação Continuada - BPC

Fato

Esta avaliação tem como objeto o desempenho da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, no que diz respeito à gestão do Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS, cuja operacionalização é da competência do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Portanto, os controles e procedimentos operacionais a cargo do INSS não fizeram parte do escopo da auditoria.

O BPC/LOAS, direito previsto no inciso V, do art. 203 da Constituição Federal/88, consiste na garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. O dispositivo constitucional foi regulado pela Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26.9.2007, alterado recentemente pelo Decreto Presidencial nº 8.805, de 7.7.2016.

O reconhecimento do direito ao benefício depende do cumprimento das exigências previstas na LOAS, que estipula os seguintes critérios:

- a) Idade para o idoso: 65 anos ou mais;
- b) Pessoa com deficiência (PcD): aquela, em qualquer idade, com impedimento de longo prazo (efeitos de no mínimo dois anos) de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que, em interação com uma ou mais barreiras podem impedir a plena e efetiva participação na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas;
- c) Renda mensal familiar *per capita*: inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, tanto para o idoso como para a PcD.

Dentre as alterações trazidas pelo Decreto nº 8.805/2016, destaca-se o requisito de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, para fins de concessão, manutenção e revisão do benefício. As atualizações no CadÚnico, conforme o citado Decreto, deverão ocorrer a cada dois anos, em consonância com o art. 21 da LOAS, que prevê a revisão bienal dos benefícios para avaliar a manutenção das condições originárias.

Com a exigência do CadÚnico, o novo Decreto prevê que as informações referentes à renda familiar mensal *per capita* declaradas no Cadastro deverão ser ratificadas pelo interessado quando do preenchimento do requerimento do benefício junto ao INSS. Tais informações serão objeto de averiguação pelo INSS por meio do confronto com outros cadastros ou bases de dados da administração pública, prevalecendo a renda de maior valor quando comparadas com o CadÚnico.

Dentre as competências da SNAS, consignadas no Regimento Interno do MDSA, aprovado pela Portaria nº 120, de 12.6.2012 (Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 7.493/2011), destacam-se, em relação ao BPC/LOAS:



- a) Coordenar a gestão do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC, articulando-o aos serviços e programas da assistência social e das demais políticas públicas com vistas à inclusão das pessoas idosas e com deficiência;
- b) Coordenar e implementar o BPC e orientar a operacionalização dos benefícios eventuais da assistência social, articulando-os aos programas e serviços de proteção social e demais políticas sociais;
- c) Gerir o BPC, junto aos órgãos responsáveis pela operacionalização, compreendendo a sua concessão, manutenção e reavaliação;
- d) Disponibilizar dados do Cadastro do BPC de forma a subsidiar a oferta e inclusão dos beneficiários nos serviços;
- e) Atuar junto ao Ministério da Previdência Social – MPS, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e aos três níveis de governo, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão do BPC da assistência social.

Já o art. 2º, do Decreto nº 6.214/2007 (Regulamento do BPC), com redação alterada pelo Decreto nº 8.805/2016, estipula que “compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário a implementação, a coordenação-geral, a regulação, o financiamento, o monitoramento e a avaliação da prestação do benefício, sem prejuízo das iniciativas compartilhadas com Estados, Distrito Federal e Municípios, em consonância com as diretrizes do SUAS e da descentralização político-administrativa, prevista no [inciso I do caput do art. 204 da Constituição](#) e no [inciso I do caput do art. 5º da Lei nº 8.742, de 1993](#)”.

Com a finalidade de realizar a presente avaliação, quanto à atuação da Unidade sobre o processo do BPC/LOAS, adotaram-se como critérios suas atribuições regulamentares, e a partir destas foram realizadas abordagens específicas quanto ao referido processo, procurando responder aos três seguintes questionamentos, definidos como escopo:

- 1) O monitoramento dos processos de concessão, manutenção, suspensão e cessação do benefício possibilita à Unidade avaliar a execução, orientar, acompanhar, fiscalizar e propor a implementação de ações de controle e/ou aprimoramentos no processo?
- 2) No contexto do aprimoramento da gestão do programa e considerando os potenciais riscos na sua execução, os procedimentos atuais permitem garantir de forma razoável e suficiente o atendimento dos requisitos legais exigidos para a concessão e manutenção do benefício?
- 3) Qual o resultado das medidas atuais e quais outras estratégias a Unidade está adotando com vistas a intensificar a inserção dos beneficiários nos programas e serviços de proteção social e a promover articulações com outras políticas públicas?

Para responder a primeira questão, que trata do adequado monitoramento do processo BPC, abrangendo as etapas de concessão, manutenção, suspensão e cessação do benefício, foram realizados levantamentos junto ao Departamento de Benefícios Assistenciais – DBA, abordando aspectos relacionados ao nível de informações oriundas da operacionalização, sistemas utilizados, dificuldades no tratamento dos dados, dentre outros. Ademais, cabe esclarecer que o acesso a informações completas e adequadas está sendo adotado como premissa de que essas informações são necessárias para que ocorra um monitoramento eficaz, que possibilite à Unidade obter melhoria no desempenho de outras atribuições, como orientação, regulação, fiscalização e aprimoramento do processo.



Monitoramento e avaliação

Questão 01 - O monitoramento dos processos de concessão, manutenção, suspensão e cessação do benefício possibilita à Unidade avaliar a execução, orientar, acompanhar, fiscalizar e propor a implementação de ações de controle e/ou aprimoramentos no processo?

Sistemas e Informações

Inicialmente, cabe registrar que o INSS disponibiliza ao MDSA (DBA/SNAS) base de dados que contém informações úteis para consultas e extrações de informações pertinentes ao processo de operacionalização do benefício. As informações são acessadas pela área basicamente nos sistemas SUIBE (Sistema Único de Informações de Benefícios) e SINTESE (Sistema Integrado de Tratamento Estatístico de Séries Estratégicas). As informações extraídas são utilizadas pela Unidade na elaboração de notas técnicas, apresentações, relatórios, *site* e atendimento a demandas pontuais.

A respeito desse arranjo é oportuno ressaltar que a SNAS apontou dificuldades (dados ilegíveis e validação impraticável) no procedimento de obtenção das informações por meio da base de dados (sistema SUB) disponibilizada pela DATAPREV para o servidor da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/MDSA).

Em virtude do problema acima citado, a Unidade, como alternativa, tem recorrido ao sistema de consulta SUIBE para obter informações necessárias a respeito dos benefícios. No entanto, o SUIBE possui limitação de 16 mil linhas por consulta para exportação dos dados, situação que também dificulta o procedimento em razão do tempo despendido (mais de duas semanas entre baixar, organizar e validar os arquivos mensais).

Uma possível solução para os referidos problemas, conforme sugerido pela Unidade, seria a concessão de acesso ao DBA no sistema de consulta do Sistema Integrado de Benefícios – SIBE - Gestão, mantido pelo INSS, o qual possui 53 variáveis, entre elas NB; NIT do titular; CPF; endereço; escolaridade; quantidade de membros da família; data de concessão do benefício; nome e CNPJ de instituição de acolhimento; Indicador de Pagamento ou Residência (Informa se o pagamento é feito no município de residência do beneficiário ou em outro município); e Sigla da UF do Órgão Pagador.

Segundo o DBA, tal acesso reduziria a necessidade de se realizar extrações especiais via DATAPREV, resultando em economia de financeira e de tempo, haja visto que as extrações especiais são remuneradas e requerem tempo na sua execução.

Ainda no contexto da melhoria do monitoramento e da gestão, quanto ao acesso a informações resultantes do processo de operacionalização, executado pelo INSS, cabe relacionar algumas indisponibilidades, falta de acesso e dificuldades pontuadas pela SNAS/DBA:

- a) Não há disponibilização de informações periódicas pelo INSS referentes às devoluções realizadas pelos agentes pagadores nos casos de não saque, assim como as concernentes ao montante devolvido no âmbito do Sistema de Monitoramento Operacional de Benefícios - CMOBEN;
- b) O MDSA não tem acesso aos relatórios periódicos gerados pela Auditoria do INSS que informam sobre acumulação indevida, óbitos, indícios de fraudes e irregularidades, entre outras informações, embora exista expectativa de que tais



- informações venham a se disponibilizadas, quando em funcionamento, pelo Sistema SIBE/Monitor;
- c) Necessidade de disponibilização, pelo INSS, de relatório periódico sobre a logística de pagamento do BPC, contendo informações sobre efetividade de pagamento em cada competência, relação dos municípios desassistidos de canais de pagamento, relação analítica dos beneficiários em cada folha de pagamento e posterior devolutiva com informações sobre não saque, relação dos bancos e seus canais de pagamento e outras informações neste âmbito;
 - d) Necessidade de disponibilização, pelo INSS, de relatório anual informando os beneficiários que solicitaram antecipação de um benefício em municípios que passaram por situação de calamidade pública;
 - e) Necessidade de viabilização da comunicação com os beneficiários por meio dos comprovantes de saque;
 - f) Necessidade de acesso pelo MDSA (SNAS) ao módulo de consulta do Sistema Integrado de Benefícios - SIBE-Gestão, mantido pelo INSS.
 - g) Necessidade de acesso ao módulo Monitor deste sistema, logo que este tenha informações sobre o BPC/LOAS, pois, por enquanto só tem informações sobre benefícios previdenciários.

Importa esclarecer que, apesar de algumas informações não ficarem rotineiramente disponíveis, as mesmas são fornecidas pelo INSS, quando requeridas pelo MDSA, a exemplo da devolução de benefícios não pagos pelos agentes financeiros.

Quanto à devolução de benefícios não pagos, pelos agentes pagadores (benefício provisionado menos benefício pago = devolução dos benefícios não pagos), a Unidade acrescentou que é possível monitorar a quantidade de beneficiários do BPC suspensos pela ausência de saque em prazo superior a 60 dias, por meio de consulta no Sistema SUIBE. Além disso, informou também, que está sendo discutida uma nova rotina que encaminhe um relatório semestral, com informes sobre os montantes devolvidos pelos agentes pagadores.

Foi ressaltado, ainda, que o MDSA não tem acesso direto ao CMOBEN, contudo, recentemente, passou a receber bimestralmente uma cópia da base contendo informações sobre benefícios em averiguação. A informação sobre o montante devolvido será incorporada na extração de setembro/2016 e nas extrações bimestrais estão contidas também informações sobre o andamento e conclusão de procedimentos administrativos dos casos de fraude e erros.

Sistema Integrado de Gestão do Benefício de Prestação Continuada – SIGBPC

No âmbito do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, instituído pelo Decreto nº 6.214/2007, a ser mantido e coordenado pelo MDSA, em parceria com o INSS, Estados, DF e municípios, está prevista a organização e manutenção de um sistema de informações sobre o BPC, com vistas ao planejamento, desenvolvimento e avaliação das ações.

Neste sentido está sendo desenvolvido pelo MDSA o Sistema Integrado de Gestão do Benefício de Prestação Continuada – SIGBPC, composto por módulos para tratamento das informações do BPC oriundas da DATAPREV, com o fim de realizar a análise e a gestão dos dados, além de subsidiar o processo de revisão automatizada do benefício.

De acordo com as observações do DBA/MDSA, no desenho original do SIGBPC já estava previsto o aperfeiçoamento do processo de revisão do benefício por meio da automatização da aplicação de regras decisórias, resultando na otimização dos processos



administrativos, visto que a revisão presencial nas agências do INSS dar-se-á apenas para os casos mais críticos, filtrados pelo sistema. O sistema também prevê o aprimoramento da gestão de informação de diversas bases administrativas, permitindo a consulta de dados e a emissão de relatórios gerenciais por gestores municipais, estaduais e federais, com vistas à realização do planejamento, do monitoramento e da avaliação dos benefícios e da oferta de ações integradas de serviços socioassistenciais e de outras políticas no âmbito local.

Segundo disposto pela Unidade, devido à necessidade de adequações no sistema, decorrentes das mudanças de regras, tais como: critérios de concessão a partir de entendimento recente do STF sobre o conceito de miserabilidade, discussão sobre dependência e autonomia para avaliação da pessoa com deficiência e do idoso (debate mundial sobre Classificação Internacional de Funcionalidade/CIF); e diante das dificuldades enfrentadas para viabilizar a interface do sistema com o sistema SIBE do INSS, gerando agenda complexa de negociação de regras ao longo do período até 2013, desde então, o sistema não foi colocado plenamente em operação.

De fato, como esclarecido pela Unidade, decidiu-se por suspender o desenvolvimento dos módulos do sistema até que as novas regras sejam definidas, inclusive por uma questão de economicidade, em razão de sua repercussão nos processos de concessão e revisão do benefício. A situação do desenvolvimento dos módulos do sistema, conforme informado, é a seguinte: a) Questionário Dinâmico – Concluído; b) Importação dos dados - Em correção; c) Revisão – Suspensão; d) Análise – Previsto; e e) Monitoramento – Previsto.

Relatórios e Informações gerenciais – Previsão Normativa

O regulamento do BPC/LOAS, Decreto 6.214/2007, prevê no art. 39, inciso XI, a apresentação de relatórios periódicos do INSS das atividades desenvolvidas na operacionalização do BPC e na execução orçamentária e financeira dos recursos descentralizados.

A Unidade informou que o INSS elabora e disponibiliza relatórios periódicos a respeito da operacionalização do BPC e também quanto à execução orçamentária e financeira dos recursos descentralizados pelo FNAS/MDSA. Nos relatórios estão contidas informações das ações obrigatórias no que tange a quantidade total de benefícios do BPC e da RMV que estavam ativos em cada competência e os valores liquidados e pagos em cada ação.

A unidade acrescentou que utiliza também estas informações para fins de monitoramento e confrontação com àquelas que o MDSA dispõe e acompanha em seus sistemas. Ademais, os relatórios compõem o processo do Termo de Execução Descentralizada (TED), formalizado entre o INSS e o Ministério. Foi ressaltado que as informações são disponibilizadas por trimestre e que o último relatório enviado pelo INSS corresponde aos dados consolidados do segundo trimestre do ano de 2016, do qual foi disponibilizada cópia para a equipe de auditoria.

É oportuno registrar, conforme informado pelo DBA, que o Relatório final de execução físico-financeira, previsto no TED, referente ao exercício 2015, foi disponibilizado pelo INSS somente em julho de 2016 não tendo havido tempo hábil para o FNAS proceder a análise das informações constantes do referido instrumento.

Outra previsão normativa, abordada pela auditoria, diz respeito à Portaria Interministerial MDS/MPS/INSS nº 01, de 22.7.2010, que institui o Comitê de Gerenciamento Integrado



do BPC – CGIBPC, e que dispõe em seu art. 5º sobre a elaboração de relatórios mensais das atividades executadas pelo referido Comitê.

Conforme declarado pela Unidade, a citada portaria estabelece regras a serem observadas pelo INSS e MDSA para acompanhar e avaliar os procedimentos de reconhecimento do direito ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC. A Unidade esclareceu que, embora a norma tenha previsto reuniões ordinárias mensais para o Comitê, estas têm se realizado a cada dois meses, pois, os mencionados atores avaliaram e concluíram que os encontros bimensais atenderiam as necessidades do processo. A Unidade disponibilizou as atas das reuniões realizadas nos exercícios de 2014 e 2015.

Quanto à execução do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do BPC, manutenção e coordenação do MDSA em parceria com o INSS e demais entes da federação, instituído pelo art. 41 do Decreto 6.214/2007, que compreende um conjunto de indicadores e seus índices, o DBA destacou alguns atos normativos, mais recentes, que, em alguma medida, contribuem para aprimorar o monitoramento e avaliar o BPC. Ainda que os atos normativos tenham sua importância, notadamente no sentido de regular procedimentos, o regulamento se refere expressamente a indicadores e índices, denotando a necessidade da construção de instrumentos de uso contínuo no processo de monitoramento e avaliação. De forma mais detalhada, em relação aos incisos do art. 41, a Unidade prestou as seguintes informações:

a) Monitoramento da incidência dos beneficiários por município brasileiro e no Distrito Federal

É realizado acompanhamento mensal através do SUIBE das informações referentes à incidência dos beneficiários por município brasileiro e no Distrito Federal. Estas informações são disponibilizadas no site do MDSA.

Consideramos que a medida adotada pela Unidade é suficiente e possibilita realizar avaliações, por município ou Unidades da Federação, sobre a dinâmica das concessões (entrada) dos benefícios.

b) Tratamento do conjunto dos beneficiários como uma população com graus de risco e vulnerabilidade social variados, estratificada a partir das características do ciclo de vida do requerente, sua família e da região onde vive.

É realizado batimento trimestral da base do BPC com a base do Cadastro Único. As informações do cadastro evidenciam características de vulnerabilidades socioeconômicas dos beneficiários do BPC, estratificada a partir das características do ciclo de vida do requerente, sua família e da região onde vive. Além disso, o atendimento na rede socioassistencial, por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. Este é organizado em grupos de convivência e percursos que consideram o ciclo de vida dos usuários, podendo ser ofertado a crianças de 0 a 6 anos; a crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; a adolescentes de 15 a 17 anos; a jovens de 18 a 29 anos; a adultos de 30 a 59 anos e a idosos a partir de 60 anos. Beneficiários do BPC integram o público prioritário para o serviço. O registro de atendimento é realizado por meio do SISC, sistema criado pelo MDSA para facilitar a identificação quanto a participação dos usuários no Serviço e nos Grupos. No mês de julho de 2016 foram



registradas 57.168 pessoas beneficiárias do BPC em atendimento no SCFV, sendo 31.445 pessoas com deficiência e 25723 idosos.

Consideramos que as iniciativas apresentadas mantêm relação com a previsão do item do Programa, porém de forma incompleta, pois há necessidade de desenvolver abordagem mais ampla (com mais variáveis), que permita realizar estratificação dos beneficiários/BPC a partir de *características do ciclo de vida do requerente, sua família e da região onde vive*. O propósito é conseguir visibilidade da variação dos graus de risco e vulnerabilidade desses beneficiários. Com a exigência do CadÚnico, como requisito para requerimento do benefício, esta questão poderá ser trabalhada melhor pelo MDSA.

c) Desenvolvimento de estudos intersetoriais que caracterizem comportamentos da população beneficiária por análises geo-demográficas, índices de mortalidade, morbidade, entre outros, nos quais se inclui a tipologia das famílias dos beneficiários e das instituições em que eventualmente viva ou conviva.

A Unidade informou que *os resultados oriundos do Termo de Execução Descentralizada (TED) – parceria entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e o Instituto de Comunicação e Informação em Saúde (ICICT) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na Cooperação intitulada “Aprimoramento da Política Pública para Pessoas com Funcionalidade Reduzida: Pessoas com Deficiência e Idosos” – trará análise do banco de dados secundários do BPC, segundo CID, regiões demográficas, idade, gênero, situação de deferimento, componentes e domínios de avaliação médica e social. Tal análise contemplará o estudo do perfil dos beneficiários do BPC e suas famílias, apontando, a partir, principalmente, dos componentes identificados nos registros administrativos e na avaliação social e médica, tipos de vulnerabilidades social identificáveis nos requerentes ao benefício e suas famílias. Parte essencial do perfil a ser elaborado será apresentado segundo componentes e domínios da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF.*

Também é parte integrante dos produtos da Cooperação com a FIOCRUZ o “Estudo de correlação de variáveis das diferentes versões dos instrumentos de avaliação de pessoas com deficiência para acesso ao BPC e respectivos sistemas corporativos informatizados”. O objetivo desse estudo é propor uma compatibilização entre variáveis existentes nas três versões do instrumento de avaliação de pessoas com deficiência para acesso ao BPC (2009, 2011 e 2015) e nas diversas bases que contém dados sobre o BPC (SIAVBPC, SUB, SUIBE, SIBE e CNIS). Esta compatibilização será fundamental para construir diagnósticos transversais ou longitudinais sobre os beneficiários, diagnósticos estes que são determinantes, em última análise, da constituição de sistemas de avaliação e monitoramento.

O prazo para conclusão dos referidos estudos dentro da Cooperação é março de 2017.

Considera-se que o estudo em referência atende este item do programa. Ademais, cabe à Unidade envidar esforços no sentido de incorporar os resultados do diagnóstico na sistematização dos processos de avaliação e monitoramento.

d) Instituição e manutenção de banco de dados sobre os processos desenvolvidos pelos gestores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para inclusão do beneficiário ao SUAS e demais políticas setoriais.



Foi estruturado e encontra-se em funcionamento o Sistema BPC na Escola, ferramenta de gestão desenvolvida com o intuito de possibilitar aos gestores e técnicos de assistência social, educação, saúde e direitos humanos, das três esferas de governo (estado, Distrito Federal e município), o acesso individualizado às ações e procedimentos do Programa BPC na Escola instituídos pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MDS/SDH-PR nº 1.205, de 08 de setembro de 2011. O Sistema BPC na Escola possibilita: Adesão dos municípios ao Programa; Relação de Beneficiários por município; Grupo Gestor Estadual, DF e Local; Capacitação Estadual e da Equipe Técnica; Questionário de Identificação de Barreiras; Situações Diagnosticadas/Barreiras Identificadas; Acompanhamento dos Beneficiários e suas Famílias; Acompanhamento das Ações Intersetoriais. Outros dados sobre a participação dos beneficiários e suas famílias nos serviços socioassistenciais são acompanhados por meio do SISC, RMA e Censo SUAS.

O item do Programa prevê a instituição de banco de dados sobre os processos desenvolvidos pelos gestores dos demais entes da federação (estados, DF e municípios), o que possibilitaria avaliar as necessidades de inclusão dos beneficiários no próprio SUAS e de ampliar a articulação com outras políticas setoriais, obtendo, assim, melhorias na qualidade de vida das pessoas assistidas pela política. Consideramos que o BPC na Escola já é um produto/serviço resultante de um conjunto de outros possíveis desenvolvimentos, cujo instrumento de identificação está sendo proposto neste item do Programa.

e) Promoção de estudos e pesquisas sobre os critérios de acesso, implementação do BPC e impacto do benefício na redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Promoção de estudos e pesquisas sobre o impacto do benefício na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Em 2008 foi realizado pelo IPEA estudo avaliativo sobre a contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade de renda no Brasil entre 1995 e 2004, bem como seu impacto sobre a pobreza. Utilizou-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2004, que pela primeira vez coletou informação sobre as incidências de alguns programas de transferência de renda. Desenvolveu-se uma metodologia para separar o componente da renda derivada desses programas, particularmente a renda do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e dos outros programas de transferência de renda (a exemplo do Programa Bolsa-Família) da renda residual do componente "outros rendimentos" da renda da Pnad que parecem ser associados a rendimentos provenientes de juros e dividendos.

Foi acrescentado pela Unidade que o estudo ajustado com a FIOCRUZ, já mencionado no item "c", no contexto do Termo de Execução Descentralizada, prevê ainda como produto o *Desenvolvimento de desenho de estudo de painel para avaliar o impacto social do BPC*, tendo por finalidade descrever e analisar o impacto do Benefício de Prestação Continuada (BPC) sobre a condição de vulnerabilidade social da pessoa com deficiência ou idosa beneficiária ativa.

Os estudos apresentados se relacionam com o conteúdo do item, contudo é necessário que os principais atores na gestão do benefício, MDSA e INSS, se empenhem no sentido de realizar outros estudos e pesquisas, levando em consideração aspectos que mais importam para a melhoria do processo, seu monitoramento e atendimento adequado dos critérios estabelecidos.



f) Organização e manutenção de um sistema de informações sobre o Benefício de Prestação Continuada, com vistas ao planejamento, desenvolvimento e avaliação das ações.

Em construção o Sistema Integrado de Gestão do Benefício de Prestação Continuada – SIGBPC, que é um sistema de informação composto por módulos para tratamento das informações do BPC oriundas da DATAPREV, com o objetivo de realizar a análise e a gestão das informações sobre o BPC, além de subsidiar o processo de revisão automatizada do benefício.

Embora o desenvolvimento do SIGBPC atenda este requisito do Programa, o sistema não foi totalmente desenvolvido, e seus módulos encontram-se na seguinte situação: a) Questionário Dinâmico – Concluído; b) Importação dos dados - Em correção; c) Revisão – Suspenso; d) Análise – Previsto; e e) Monitoramento – Previsto. É importante registrar que o monitoramento e avaliação do BPC continuará precário sem a implementação do referido sistema, cabendo ao MDSA retomar e concluir a sua implantação.

g) Realização de estudos longitudinais dos beneficiários/BPC

O DBA relacionou alguns estudos e pesquisas realizados sobre o BPC:

Desenvolvimento de estudos sobre a tipologia das famílias dos beneficiários. Em 2009 foi realizado pelo IPEA estudo sobre a mudança do conceito de família do BPC. Onde, utilizando dados do Censo de 2000 o trabalho estimou os efeitos sobre a estratificação social de pessoas com características elegíveis ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) a partir de mudança do conceito de família utilizado no cálculo dos rendimentos familiares per capita dos requerentes e beneficiários.

Pesquisa sobre a avaliação da nova modalidade de concessão do BPC à pessoa com deficiência com base CIF. A pesquisa de avaliação do novo modelo de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) foi realizada no período de setembro de 2010 a julho de 2011, por consultora externa (...). Esta consultoria inseriu-se no âmbito do Projeto de Fortalecimento de Políticas Públicas de Inclusão Social do Governo Federal brasileiro, firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Previdência Social (MPS) e Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), apoiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). O objetivo da pesquisa foi avaliar os alcances e limitações do novo modelo para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).

Estudo sobre o BPC – Aspectos da Demanda, Cobertura e Relação com o Sistema Previdenciário Brasileiro. O “Estudo sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – aspectos da demanda, cobertura e relação com o sistema previdenciário brasileiro” foi executado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) entre outubro de 2004 e outubro de 2006. A referida pesquisa foi contratada por meio de processo licitatório e



realizada por meio de cooperação técnica internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Carta Acordo número 04046002 com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP). Os objetivos do estudo foram: construir e projetar estimativas do público-alvo do Benefício de Prestação Continuada (BPC); analisar a cobertura e expansão do Programa; simular os possíveis impactos orçamentários de alterações do critério de renda familiar per capita para concessão do benefício e avaliar aspectos da relação do Programa com o sistema previdenciário brasileiro.

Realização de estudos longitudinais dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada. Foi realizada Pesquisa de Avaliação de Impacto do Benefício de Prestação Continuada – Linha de Base – contratada por processo licitatório e executada pela Datamétrica – Consultoria, Pesquisa & Telemarketing, através do contrato administrativo 33/2008 firmado com a União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O contrato teve vigência entre dezembro de 2008 e maio de 2010. O objetivo principal deste estudo foi avaliar os efeitos de curto e médio prazo, positivos e negativos, previstos e não previstos, produzidos direta ou indiretamente pelo BPC na vulnerabilidade e autonomia de seus beneficiários.

Avaliação do Processo de Revisão e Proposta de Sistema de Monitoramento do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em 2006 foi realizada pesquisa de avaliação do processo de revisão do BPC e proposta de sistema de monitoramento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – período de junho a novembro de 2006 – por consultoria externa (...), contratada por meio de acordo de cooperação técnica firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O objetivo da pesquisa foi investigar questões relacionadas à eficiência do formato da revisão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), aplicado para avaliar as condições que deram origem à concessão do benefício, bem como propor um modelo integrado de avaliação e monitoramento do BPC.

Os estudos informados atendem o requisito deste item do Programa e devem continuar sendo planejados e realizados pelos parceiros responsáveis pela gestão e operacionalização do BPC/LOAS.

Considerando que a gestão eficaz depende do acesso a informações suficientes e adequadas referentes ao processo, e que existem dificuldades inerentes à própria segregação de responsabilidades atribuídas ao MDSA e ao INSS, a partir das abordagens realizadas foi possível verificar, *a priori*, a possibilidade de avanços e complementações no fluxo de informações e no atendimento aos requisitos do Programa de Monitoramento e Avaliação do BPC instituído pelo Decreto 6.214/2007.

Gestão de Riscos e Procedimentos de Controle

Questão 02 - No contexto do aprimoramento da gestão do programa e considerando os potenciais riscos na sua execução, os procedimentos atuais permitem garantir de forma razoável e suficiente o atendimento dos requisitos legais exigidos para a concessão e manutenção do benefício?



Revisão Bial - Procedimentos de Controle

Para avaliar o questionamento acima buscou-se verificar se os procedimentos atuais no contexto da gestão de riscos estão adequados e suficientes no sentido de garantir, de forma razoável, o atendimento aos requisitos legais exigidos para a concessão e manutenção do benefício, com destaque para a revisão bial, prevista na LOAS.

Registra-se, inicialmente, que a revisão dos benefícios, conforme prevista no art. 21 da Lei nº 8.742/93, tema também acompanhado pelo TCU, não vem sendo realizada, com exceção de situações pontuais (denúncias e/ou cruzamento de banco de dados), em especial quanto aos casos que deveriam passar pelo processo de revisão presencial (realizada pelo INSS), cujos benefícios são selecionados em fase automatizada e marcados a partir de parâmetros que indicam sua criticidade (compete ao MDSA disponibilizar subsídios para a revisão dos benefícios). O processo de revisão, portanto, tem atribuições para o MDSA e para o INSS e consiste em *verificar se as condições que deram origem ao benefício permanecem, ou seja, se os beneficiários (pessoa idosa e pessoa com deficiência) continuam apresentando renda familiar **per capita** mensal inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo, e no caso da pessoa com deficiência, além da renda, se há necessidade de nova avaliação social e médica (INSS), em razão de possíveis mudanças da situação da deficiência.*

É oportuno mencionar que, em razão do número de beneficiários (cerca de 4,2 milhões) e do dinamismo pertinente aos requisitos para manutenção dos benefícios, a não realização das revisões intensifica o risco de pagamentos indevidos, com impacto financeiro na execução do Programa.

Apesar da revisão presencial ainda não estar sendo executada, devido a problemas na capacidade operacional do INSS, conforme informado, o DBA/MDSA elaborou um Plano de Ação para a Revisão Bial do BPC em abril/2015 no qual consta a formação de grupos prioritários para revisão de benefícios tanto de idosos quanto de pessoas com deficiência, totalizando 123.164 beneficiários. Os critérios que nortearam a seleção foram CNPJ ativo, vínculo de trabalho (GFIP/2014) e deficiência (PcD) com diagnóstico não conclusivo quanto ao prazo da limitação da deficiência, na concessão (revisão prioritária). Importa destacar que, dos grupos identificados como prioritários, alguns benefícios constam com mais de uma ocorrência para reavaliação (maior criticidade). A Unidade acrescentou que do total priorizado, em 81.303 casos a reavaliação deveria ocorrer na modalidade presencial para verificar a condição da PcD.

Indicadores utilizados

Os indicadores, instrumentos essenciais para a gestão, são amplamente utilizados pela Unidade, conforme relacionados a seguir, tendo se desenvolvido prioritariamente indicadores que possibilitam medir dimensões afetas diretamente à concessão (via normal ou judicial ou tempo de concessão), crescimento do número de beneficiários, inclusão no CadÚnico, acompanhamento das famílias pelo CRAS ou CREAS, entre outros.

Indicadores de concessão:

a) Taxa de concessão do BPC Pessoa Idosa em relação aos benefícios requeridos.



Calculado pelo nº total de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos em um ano dividido pelo nº de benefícios BPC Pessoa Idosa requeridos no mesmo ano, multiplicado por 100. A medida serve para comparar a proporção de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos e indeferidos em um ano ou período específico;

b) Taxa de concessão do BPC Pessoa com Deficiência (PCD) em relação aos benefícios requeridos.

Calculado pelo nº total de benefícios BPC PCD concedidos em um ano dividido pelo nº de benefícios BPC PCD requeridos no mesmo ano, multiplicado por 100. A medida serve para comparar a proporção de benefícios BPC PCD concedidos e indeferidos em um ano ou período específico;

c) Taxa de concessões do BPC Pessoa Idosa por via judicial.

Calculado pelo nº total de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos por via judicial em um ano dividido pelo nº de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos no mesmo ano, multiplicado por 100. A medida serve para comparar a proporção de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos por via judicial em um ano ou período específico;

d) Taxa de concessões do BPC PCD por via judicial.

Calculado pelo nº total de benefícios BPC PCD concedidos por via judicial em um ano dividido pelo nº de benefícios BPC PCD concedidos no mesmo ano, multiplicado por 100. A medida serve para comparar a proporção de benefícios BPC PCD concedidos por via judicial em um ano ou período específico;

e) Proporção de concessão do BPC Pessoa Idosa em relação a concessão total.

Calculado pelo nº total de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos em um ano dividido pelo nº total de benefícios BPC concedidos (incluídos os concedidos para PCD) no mesmo ano, multiplicado por 100. A medida serve para comparar a proporção de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos com a concessão de BPC PCD em um ano ou período específico;

f) Proporção de concessão do BPC PCD em relação à concessão total.

Calculado pelo nº total de benefícios BPC PCD concedidos em um ano dividido pelo nº total de benefícios BPC concedidos (incluídos os concedidos para Pessoa Idosa) no mesmo ano, multiplicado por 100. A medida serve para comparar a proporção de benefícios BPC PCD concedidos com a concessão de BPC Pessoa Idosa em um ano ou período específico;

g) Tempo médio para concessão do BPC Pessoa Idosa (desde o requerimento até o início do pagamento).

Calculado pelo somatório dos dias de intervalo entre a data do requerimento e a data do pagamento de todos os benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos dividido pela quantidade de benefícios BPC Pessoa Idosa concedidos no ano. O indicador mensura quantos dias o INSS em média consegue conceder um benefício BPC Pessoa idosa a partir do requerimento;



h) Tempo médio para concessão do BPC PCD (desde o requerimento até o início do pagamento).

Calculado pelo somatório dos dias de intervalo entre a data do requerimento e a data do pagamento de todos os benefícios BPC PCD concedidos dividido pela quantidade de benefícios BPC PCD concedidos no ano. O indicador mensura quantos dias o INSS em média consegue conceder um benefício BPC PCD a partir do requerimento;

Indicadores do PPA:

a) Variação anual da concessão do BPC.

Calculado pelo total de benefícios do BPC concedidos no ano (x)/total de Benefícios do BPC concedidos no ano anterior (x-1) X 100(cem). O indicador mensura o percentual de concessões comparado com o ano anterior;

b) Taxa Anual de Crescimento do BPC para a Pessoa com Deficiência.

Total de benefícios do BPC para a Pessoa com Deficiência em dezembro do ano (x) - Total de benefícios do BPC para a Pessoa com Deficiência em dezembro do ano anterior (x - 1) / Total de benefícios do BPC para a Pessoa com Deficiência em dezembro do ano anterior (x - 1) X 100(cem). O indicador demonstra o crescimento vegetativo do BPC PCD (benefícios ativos + concessões – cancelamentos/cessações) de um ano para outro;

c) Taxa Anual de Crescimento do BPC para a Pessoa Idosa.

Total de benefícios do BPC para a Pessoa Idosa em dezembro do ano (x) - Total de benefícios do BPC para a Pessoa Idosa em dezembro do ano anterior (x - 1) / Total de benefícios do BPC para a Pessoa Idosa em dezembro do ano anterior (x - 1) X 100(cem). O indicador demonstra o crescimento vegetativo do BPC Pessoa Idosa (benefícios ativos + concessões – cancelamentos/cessações) de um ano para outro.

Outros indicadores:

a) Percentual de famílias de beneficiários do BPC acompanhadas pelo PAIF ou PAEFI. Número total de famílias de beneficiários do BPC acompanhadas pelo PAIF ou PAEFI / número total de beneficiários do BPC. Proxy para aferição da integração de diferentes partes da rede socioassistencial no atendimento da população socialmente vulnerável, especificamente de pessoas idosas e com deficiência de baixa renda.

b) Percentual de inclusão dos beneficiários do BPC no CadÚnico.

Número total de beneficiários do BPC inscritos no CadÚnico / número total de beneficiários do BPC x 100. Mede o grau de cobertura pelo CadÚnico dos beneficiários do BPC. Considerando a importância atual do CadÚnico na articulação e integração de diferentes ações sociais, essa medida é também uma proxy para aferir o acompanhamento dos beneficiários do BPC por outras ações sociais, principalmente as da Assistência Social, e o potencial de ampliação da cobertura do CadÚnico.

c) Percentual de elegíveis, mas não beneficiários do BPC inscritos no CadÚnico.

Número total de elegíveis, mas não beneficiários do BPC / número total de elegíveis ao BPC inscritos no CadÚnico x 100. Expressa o percentual de pessoas inscritas no CadÚnico que se enquadram nos critérios para recebimento do BPC e não estão recebendo o benefício. Sendo assim, é também uma proxy do potencial do CadÚnico para ampliar a cobertura do BPC.



Cabe destacar que, ainda que tais indicadores tenham sua importância em termos de acompanhamento do desempenho do Programa, expressando sobretudo aspectos do funcionamento normal do processo, verificamos que não existem indicadores para mensurar suas inconformidades (fraudes e erros), não obtendo, dessa forma, visibilidade das variações dos problemas que tem potencial de impactar nos objetivos do Programa.

A construção de indicadores utilizando variáveis representativas das inadequações ocorridas no processo, contribuiria para a proposição de metas e o alcance de melhorias na operacionalização do benefício, contemplando as fases de concessão, manutenção, revisão, suspensão e cessação do benefício. Além disso, suprir esta lacuna, ao elaborar e monitorar indicadores dos problemas que colocam em risco o desempenho do Programa, vai permitir melhorias no planejamento, ação proativa, e construção de procedimentos de controle capazes de erradicar ou reduzir os riscos identificados.

No contexto da necessidade do cumprimento efetivo da LOAS, no que tange ao processo de revisão bienal dos benefícios, consideramos não serem suficientes os atuais procedimentos de controle, os quais se concentram em batimentos de base de dados.

Ainda com foco na melhoria da gestão de riscos e como subsídio à elaboração de procedimentos de controle, avaliamos que os atuais indicadores não atendem plenamente a necessidade de monitorar o processo, identificar suas inadequações e de construir respostas procedimentais suficientes para erradicar ou mitigar os riscos da operacionalização do benefício.

Articulações Intersetoriais e Inclusão nos Serviços Socioassistenciais

Questão 03 - Qual o resultado das medidas atuais e quais outras estratégias a Unidade está adotando com vistas a intensificar a inserção dos beneficiários nos programas e serviços de proteção social e a promover articulações com outras políticas públicas?

As necessidades dos beneficiários do BPC não se limitam à obtenção de um nível mínimo de renda, pois as limitações enfrentadas por este público-alvo, inerentes à fragilidade de suas condições, demandam ações mais abrangentes, inclusive articulações com outras políticas sociais e a inclusão desses beneficiários nos serviços ofertados no âmbito do SUAS.

Diante disso, com o fim de mitigar a vulnerabilidade vivenciada pelos beneficiários/BPC, bem como possibilitar a recuperação, o desenvolvimento e a preservação de sua autonomia, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS prevê que os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência sejam articulados com o BPC (§ 2º, art. 24 da Lei 8.742/1993). Por sua vez, o regulamento do BPC (Decreto nº 6.214/2007), dispõe que compete ao MDS “articular políticas intersetoriais, intergovernamentais e interinstitucionais que afiancem a completude de atenção às pessoas com deficiência e aos idosos...”.

CadÚnico

Neste contexto, uma iniciativa da SNAS, iniciada no ano de 2010, foi a inclusão dos beneficiários/BPC no CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento que possibilita o conhecimento e a análise do perfil desses



beneficiários e de suas famílias, tendo em vista a sua inclusão nos serviços socioassistenciais.

Com o fim de intensificar a inserção dos beneficiários/BPC no CadÚnico, meta prevista de 100% no PPA 2012-2015, a Unidade adotou algumas medidas, tais como Reunião Técnica sobre a inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único; Definição de meta específica sobre cadastramento do BPC no CadÚnico no quadriênio 2014/2017 incluída no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS (metas segmentadas por porte dos municípios: pequeno porte – 70%, médio e grande porte – 60% e metrópole – 50%); ações de divulgação por intermédio da Assessoria de Comunicação - ASCOM/MDSA nas mídias institucionais, além de campanhas no Facebook e produção de radionovelas. Apesar dos referidos esforços, verificamos que os resultados não foram significativos, conforme Relatório de Gestão/2015, o cadastramento atingiu cerca de 40% de beneficiários/BPC até o final do exercício 2015.

Ainda quanto ao cadastramento no CadÚnico, cabe destacar a mudança trazida ao regulamento do BPC, a partir do Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016, o qual dispõe acerca da obrigatoriedade de inscrição no cadastro, com atualizações periódicas, requisitos para concessão e manutenção do BPC a partir da entrada em vigor da medida (novembro/2016). A inscrição no cadastro e suas atualizações, que devem ser realizadas a cada dois anos, passaram a ser exigidos como requisitos cujo descumprimento implicará na suspensão do pagamento do benefício. O CadÚnico, neste redesenho operacional, passou a ser a etapa inicial para a obtenção do benefício e deverá ser utilizado pelo INSS para fins de confrontar informações referentes à renda informada com outros cadastros ou bases de dados.

Com a finalidade de realizar a inserção e atualização no CadÚnico dos beneficiários/BPC, processo estimado para ser concluído em 2 anos, ressalta-se que a SNAS já iniciou tratativas com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/SENARC, responsável pelo formato de atualização do CadÚnico para o Programa Bolsa Família, modelo a ser adotado também para o BPC.

É oportuno mencionar que o atingimento dos objetivos no prazo estimado, depende das condições de operacionalização dos Centros de Referência da Assistência Social/CRAS, equipamentos normalmente utilizados para as atualizações/inclusões no CadÚnico. Para o propósito, há de se considerar o aumento significativo de cadastramentos (cerca de 4,2 milhões) advindo com a obrigatoriedade do BPC no Cadastro e, é oportuno que a SNAS avalie a disponibilidade de atendimento dos CRAS, suficiência de sua estrutura, necessidade de capacitação e, se for o caso, a pertinência de pactuação na Comissão Intergestores Tripartite/CIT, instância com representatividade das três esferas de governo.

Articulações Intersetoriais

Ainda no sentido de ampliar a oferta de opções que proporcionem melhoria de condições de vida para os beneficiários/BPC, foram desenvolvidas, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, ações intersetoriais envolvendo as áreas da educação, trabalho e emprego, energia elétrica e direitos humanos, resultando nos seguintes programas/incentivos, além da priorização dos beneficiários em ações do Plano Brasil sem Miséria e Viver sem Limite:



- a) Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola – Programa BPC na escola;
- b) Programa de Promoção do Acesso à Qualificação Profissional e ao Mundo do Trabalho - Programa BPC Trabalho; e
- c) Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE.

BPC na Escola

A Portaria Interministerial nº 18, de 24.4.2007, criou o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC/LOAS – Programa BPC na Escola. O Programa consiste num conjunto de ações a serem desenvolvidas com vistas a promover a equiparação de oportunidades às pessoas com deficiência do BPC/LOAS, e sua inserção nas políticas públicas para o fortalecimento da sua autonomia, independência e inclusão educacional e social, além de outros objetivos pertinentes ao público do Programa.

As responsabilidades e competências dos atores envolvidos foi objeto da Portaria Interministerial nº 01, de 12.3.2008, e os compromissos dos Órgãos do Governo Federal foram estabelecidos na Portaria Interministerial nº 1.205/2011. Para fins de operacionalização e gestão do Programa foi criado o Sistema BPC na Escola, o qual permite o acesso individualizado às ações e procedimentos do Programa pelos gestores e técnicos de assistência social, educação, saúde e direitos humanos das três esferas de governo.

O Programa tem como atores federais o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). A estruturação do Programa baseia-se em quatro eixos de atuação: (1) identificar, anualmente, entre os beneficiários do BPC até 18 anos aqueles que estão na escola e aqueles que estão fora da escola; (2) identificar as principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; (3) realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação destas barreiras; e (4) realizar o acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao Programa.

O MEC é responsável pelo apoio técnico e financeiro em projetos na educação especial, como adequação de prédios escolares, formação de professores para atendimento especializado, implantação de salas de recursos multifuncionais; pela realização do pareamento dos dados do Censo Escolar com os dados dos beneficiários do BPC; e pela divulgação de experiências de êxito de inclusão educacional.

O MS deve contribuir com a capacitação de profissionais da saúde para reabilitação do público do Programa, e a SDH/PR deve auxiliar nas ações de acessibilidade nas escolas e análises para formação de indicadores de cidadania.

Dentre os compromissos assumidos pelo MDSA, destacam-se:

- a) Disponibilizar, anualmente, a relação das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, de 0 a 18 anos de idade, matriculadas e não matriculadas no sistema regular de ensino, à secretaria de assistência social, ou congênere, e ao sistema de ensino;



- b) Disponibilizar, anualmente, a relação das pessoas com deficiência, beneficiárias do BPC, de 0 a 18 anos de idade, cujos benefícios tenham sido encerrados, à secretaria de assistência social, ou congênere, e ao sistema de ensino;
- c) Promover a articulação entre os serviços e benefícios socioassistenciais com vistas ao acompanhamento dos beneficiários do BPC, além de incentivar o desenvolvimento de projetos estratégicos de geração de renda, de segurança alimentar e nutricional, de promoção do trabalho e da convivência familiar e comunitária, destinados aos beneficiários do BPC participantes do PROGRAMA BPC NA ESCOLA e suas respectivas famílias; e
- d) Desenvolver programa de formação para profissionais da área de assistência social voltado à inclusão educacional dos beneficiários do BPC, de 0 a 18 anos de idade.

Quanto às metas do PPA 2012-2015 em relação ao BPC na Escola, cabe mencionar que, conforme Relatório de Gestão/2015, havia previsão de ampliar a cobertura dos beneficiários do BPC na Escola para 540.000, tendo se realizado na proporção de cerca de 85%, totalizando 459.240 inclusões até 2015, que equivale a quase 94% do público-alvo identificado até então, que era de 489.347 pessoas na faixa etária de 0 a 18 anos e portadoras de deficiência.

No que concerne às adesões dos entes da federação, registre-se que todos os estados e o DF já aderiram ao Programa, além de 4.793 municípios, o que corresponde a cerca de 86% de um total de 5.570.

BPC Trabalho

Sob a coordenação do MDS, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o MEC e a SDH/PR, o Programa BPC Trabalho é uma iniciativa governamental para fomentar a socialização das pessoas com deficiência de 16 a 45 anos em atividades laborais e remuneradas para exercer o direito do trabalho. O Programa envolve também compromissos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O papel do MTE se baseia na intermediação de mão-de-obra para as pessoas com deficiência receptoras do BPC, estimulando a contratação deste público em articulação com o setor privado. A atribuição do MEC se fundamenta em ofertar atendimento prioritário aos beneficiários do BPC Trabalho, por meio da concessão de vagas em cursos de qualificação profissional (cursos técnicos e cursos de formação inicial) no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. A colaboração da SDH/PR se expressa na integração entre as ações do BPC Trabalho com as ações da política de inclusão das pessoas com deficiência, na cooperação com os órgãos parceiros (MDS/MTE/MEC) na divulgação das ações do Programa e na articulação junto aos entes federados e às entidades envolvidas.

Ressalta-se, conforme destacado pela SNA, que a Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS (Lei nº 8.742/93) prevê que *as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC que ingressarem no mundo do trabalho não terão seu benefício cancelado, este ficará suspenso enquanto durar a atividade laboral. O beneficiário ao iniciar a atividade laboral deve solicitar a ‘suspensão especial’ do BPC. Esta modalidade de suspensão especial possibilita o restabelecimento do benefício de maneira facilitada, funcionando como mecanismo de incentivo à experiência do trabalho pela pessoa com deficiência beneficiária do BPC. No momento da solicitação de reativação do benefício, será verificado se este beneficiário adquiriu direitos previdenciários, podendo então gozar de prerrogativas advindas de sua prévia contribuição à Previdência Social.*



Destaque-se, ainda, segundo informação da Secretaria, que o artigo 94 da Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 113.146/2015) dispõe que “*terão direito a auxílio-inclusão, nos termos da lei, as pessoas com deficiência moderada ou grave que recebam o benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e que passem a exercer atividade remunerada que as enquadre como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social*”. O referido auxílio ainda não foi objeto de instituição por lei específica, de acordo com a previsão expressa no artigo mencionado, razão pela qual o mesmo ainda não está sendo concedido.

A Unidade complementou que a instituição do auxílio-inclusão não é uma prerrogativa atribuível à SNAS. Pois apesar de ter como público os egressos do benefício de prestação continuada da Assistência Social, trata-se de um benefício vinculado ao trabalho, e, portanto, de caráter previdenciário. A SNAS participa das discussões sobre o benefício, fornecendo subsídios sobre seu público alvo, mas não possui competência técnica para construir normativos que o regulamentem.

Conforme o PPA 2012-2015, havia previsão de instituir o Programa e implantá-lo em todas as capitais dos estados, no DF e em outros municípios que manifestassem interesse. Foi registrado no Relatório de Gestão/2015 que 1.383 municípios, incluindo as capitais dos estados e o DF, firmaram o Termo de Aceite para participação no Acessuas Trabalho, assumindo o compromisso de implementar as ações do BPC Trabalho.

Quanto ao estabelecimento de metas e o atingimento de resultados, cabe referir a informação da SNAS, de que o quantitativo de visitas domiciliares e o de matrículas em cursos do PRONATEC se constituem em indicadores utilizados para o monitoramento das ações do Programa, não tendo sido estabelecidas metas quanto ao acesso ao trabalho. Isto porque, o BPC Trabalho tem como foco a sensibilização dos beneficiários do BPC com deficiência sobre a oportunidade de desenvolvimento de experiências ligadas ao mundo do trabalho, entendidas estas como direito. Em consonância com essa diretriz, o Programa se propõe a promover o protagonismo e a participação social dos beneficiários com deficiência do BPC, ação de caráter eminentemente qualitativo.

Além disso, o não estabelecimento de metas de inserção no mercado de trabalho leva em conta diversos fatores restritivos à plena participação social das pessoas com deficiência, assim como as características peculiares dos beneficiários do BPC e a necessidade de se respeitar suas escolhas, sua autodeterminação e o estágio atual de desenvolvimento das políticas públicas para pessoas com deficiência no país.

Neste sentido, conforme dados registrados nos sistemas de controle do Programa, até 31.10.2015, um total de 68.703 beneficiários do BPC com deficiência foram visitados por técnicos da rede socioassistencial e 1.400 matriculados em cursos do PRONATEC, desde o início do Programa em 2012.

Tarifa Social de Energia Elétrica - TSEE

A TSEE foi instituída pela Lei nº 12.212/2010 e se constitui em incentivo econômico para consumidores de baixa renda, com desconto na conta de energia elétrica para famílias inscritas no Cadastro Único ou pessoas que recebam o BPC. A tarifa é normatizada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), órgão regulador da transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Conforme disposto no Relatório de



Gestão da SNAS/2015, havia registros de 270.797 beneficiários do BPC contemplados com a TSEE, que representa cerca de 6% do total de beneficiários.

Inclusão nos serviços da Assistência Social e Acessibilidade.

A inclusão dos beneficiários/BPC e suas famílias nos serviços socioassistenciais traz a oportunidade de integração, convivência e participação, ensejando melhoria na qualidade de vida e possibilidade de usufruir da rede de serviços (proteção básica e especial) conforme as suas necessidades. Neste sentido, a inclusão no CadÚnico, agora como requisito para concessão e manutenção do benefício, deve contribuir para melhor conhecer os beneficiários e disponibilizar serviços e produtos de acordo com as necessidades, fragilidades identificadas, faixas etárias e peculiaridades regionais.

O processo de inclusão implica na utilização dos equipamentos públicos e das entidades privadas, exigindo, por sua vez, que os gestores responsáveis pela política de assistência social, nas três esferas de governo, disponibilizem e mantenham condições de acessibilidade às estruturas públicas (CRAS, CREAS, Centro POP) e privadas (ONGS) que compõem a rede socioassistencial. Observe-se, sobre o tema, que mais da metade dos beneficiários/BPC é constituída de pessoa com deficiência e muitos desses são obrigados a enfrentar as barreiras dos espaços físicos, em especial a falta de rotas de acesso aos espaços e a ausência de banheiros adaptados.

A SNAS atua no cofinanciamento dos serviços assistenciais, no apoio à construção e estruturação dos CRAS, CREAS, Centros POP e outros e, apesar da Secretaria ter previsto na Resolução CNAS nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais) que as estruturas físicas desses equipamentos devem ter acessibilidade e adaptação nos ambientes físicos, verificamos que ainda são necessárias medidas para obter acessibilidade na plenitude dessas estruturas. As informações sobre as estruturas físicas são disponibilizadas pelo Censo SUAS, que na versão 2015 trouxe também algumas informações sobre a acessibilidade nos espaços físicos de entidades privadas.

A partir das informações extraídas do Censo SUAS 2015, a Unidade informou que a acessibilidade dos equipamentos públicos de Assistência Social necessita de aperfeiçoamento, apesar dos avanços já alcançados. No que refere ao Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada até a recepção do CRAS, apenas 16,3% dos CRAS não possuem. Em se tratando dos CREAS, este percentual aumenta para 26,4% e nos Centro Pop para 34,9%.

Ainda com relação aos mencionados equipamentos, no que diz respeito à rota acessível aos espaços do CRAS (recepção, salas de atendimento e espaços de uso coletivo), foi informado que 12,9% dos CRAS não possuem, evidenciando que a grande maioria dos CRAS permite o atendimento desse público. Quanto aos CREAS, 20,1% destas unidades não possuem rota acessível aos seus principais espaços, e no caso dos Centro Pop a ocorrência desta situação é de 27,2%.

Quanto ao acesso aos banheiros, a SNAS informou que o mesmo não é acessível em 17,9% dos CRAS, em 27,0% dos CREAS e em 28,9% dos Centros Pop. Entretanto a situação mais preocupante é com relação ao Banheiro adaptado, cuja média de não cumprimento desse item é de 39,7 % dos CRAS, 56,0% dos CREAS e de 59,1% dos Centros Pop.



A partir de extração realizada no Censo SUAS 2015 verificamos que de um total de 3.482 entidades que prestam o serviço de acolhimento, 1.190 (34%) responderam que não possuem ambiente físico com acessibilidade/adaptação, enquanto cerca de 48%, que corresponde a 1.662 entidades, informaram que possuem acessibilidade, porém em desacordo com a ABNT e, somente 18% (662 Unidades) informaram possuir acessibilidade em consonância com a Norma.

No contexto da atuação da Unidade, quanto às articulações intersetoriais e a inclusão nos serviços socioassistenciais, deve-se ressaltar o bom desempenho do Programa BPC na Escola, cujos números demonstram superação das expectativas estimadas pelo PPA 2012-2015, e atingimento de quase totalidade do universo de pessoas com deficiência que atendem os critérios do programa.

Quanto ao BPC trabalho, com base na baixa adesão municipal (1.383) verificamos que há necessidade de revisão da estratégia de abordagem, tendo em vista conseguir maior adesão dos municípios. No entanto, é provável que o volume de adesões e de inclusão no mundo do trabalho tenha melhorias a partir da instituição do auxílio-inclusão.

Ainda sobre a questão em foco, destaca-se a importância de que seja efetuada articulação da Unidade com a SENARC e com os CRAS, no sentido da inclusão da totalidade dos beneficiários do BPC no CadÚnico, devido as mudanças trazidas no regulamento do benefício, a serem implementadas a partir de novembro/2016.

Por fim, cabe ressaltar a importância de que os equipamentos públicos (CRAS, CREAS e Centros POP) e as estruturas das entidades não governamentais tenham rotas de acessibilidade em seus espaços físicos e, especialmente quanto às adaptações nos banheiros, cuja média de não cumprimento é de quase 40% nestes equipamentos. Com o propósito de incrementar a acessibilidade e adaptações, há necessidade de avaliação pela Unidade, sobre a possibilidade de pactuação na CIT.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação do processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social

Fato

O Departamento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS – DRSP tem duas competências principais definidas no Regimento interno do MDS (aprovado pela Portaria MDS nº 120, de 12/06/2012) e na Estrutura Regimental do Ministério (Decreto nº 7.493, de 02/06/2011): a) Implantar e manter o Cadastro de Entidades e Organizações de Assistência Social (CNEAS) e b) Certificar as Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). Além das competências citadas, 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, assunto que não foi objeto de análise nesta Auditoria Anual de Contas.

O Departamento está organizado em duas coordenações: Coordenação-Geral de Acompanhamento da Rede Socioassistencial do SUAS e Coordenação-Geral de



Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social, e é o responsável pelo macroprocesso “certificar as entidades beneficentes de assistência social (CEBAS). Esse macroprocesso foi um dos temas abordados na Auditoria Anual de Contas de 2013 e, novamente, é considerado o tema desta avaliação.

Estimativa de isenção tributária

Apesar de não se tratar de uma despesa financeira, a Certificação de Entidades Beneficentes da Assistência Social viabiliza a isenção com relação a algumas contribuições tributárias para a seguridade social, nos termos dos arts. 150 e 195 da Constituição Federal, como: Contribuição Previdenciária; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Imposto de Renda da Pessoa Jurídica. Com vistas a realizar o acompanhamento destas isenções tributárias decorrentes do CEBAS, a Receita Federal do Brasil produz estimativas em função da previsão do § 6º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 e do inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e as apresenta, anualmente, por meio dos Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGTs), como demonstrado abaixo:

Quadro 14 – Gastos Tributários – Entidades Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos – Assistência Social

Tributo	Exercício Financeiro			
	2013	2014	2015	2016
Contribuição Previdenciária	766.160.397	857.159.099	925.104.943	951.361.378
IRPJ	1.074.749.019	1.094.830.075	1.395.332.990	1.300.536.395
CSLL	580.364.470	591.208.240	753.479.814	702.289.654
COFINS	1.612.123.528	1.642.245.113	2.092.999.486	1.950.804.593
Total	4.033.397.414	4.185.442.527	5.166.917.233	4.904.992.020

Fonte: CGU, 2016, a partir dos Demonstrativos de Gastos Tributários referentes aos exercícios 2013, 2014, 2015 e 2016. Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <

<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>>.

Nota 1: Nos anos de 2013, 2014 e 2015, a receita não publicava a estimativa de isenção da contribuição previdenciária separada por área (assistência social, saúde e educação). Portanto, para esses anos, a estimativa de isenção da contribuição previdenciária da assistência social foi calculada utilizando os dados de 2016.

Nota 2: Os valores de IRPJ, CSLL e COFINS referem-se ao somatório das isenções estimadas para Entidades sem Fins Lucrativos – Associação Civil e Filantrópica.

O expressivo valor de renúncia fiscal evidencia a materialidade desta política pública e justifica o acompanhamento dessa durante as auditorias anuais de contas.

Tratamento do estoque de requerimentos de concessão e renovação de CEBAS

O elevado número de processos de concessão e renovação do CEBAS que aguardava decisão se constituía no principal fato identificado pelos Órgãos de Controle Federal em auditorias anteriores. A quantidade de processos pendentes chegou a alcançar a marca de 7.603 no final de 2013, como evidenciado no Quadro 15. Com o objetivo de reduzir o estoque e atender as entidades solicitantes de maneira mais eficaz, a Unidade focou no aprimoramento do processo de análise para certificação, contando com o auxílio de consultoria especializada. A principal medida adotada por este trabalho foi o redesenho dos processos, com o consequente aumento no número de requerimentos analisados por ano (de 1.810 para 7.068) e a redução do estoque de processos pendentes de decisão (de 7.165 para 2.307).



Quadro 15 – Quantidade de processos de requerimento (novos, decididos e pendentes)

Quantidade de Processos	2011	2012	2013	2014	2015
Novos	-	2.330	1.564	1.372	2.210
Decididos	-	1.841	118	1.810	7.068
Pendentes*	5.669	6.157	7.603	7.165	2.307
Varição do Estoque		+8,6%	+23,5%	-5,8%	-67,8%

Fonte: Relatório de Gestão SNAS 2015.

* Refere-se ao número de processos pendentes em 31/12 do ano de referência

De acordo com o gestor, estes resultados refletiram as seguintes melhorias: a) o aperfeiçoamento da comunicação do MDS com as entidades de assistência social, com o lançamento da cartilha “Passos para a certificação - CEBAS Assistência Social” e a criação de um canal institucional específico para acelerar o processo de diligência; b) simplificação dos instrumentos de análise e otimização de fluxos internos; c) adoção de ritos de gestão da equipe e d) monitoramento do fluxo de atividades da certificação. Dessas melhorias, destacam-se a triagem com classificação de risco, a elaboração de modelos de parecer técnico e a utilização de e-mail para agilizar a etapa de diligências, o que reduziu o tempo de análise dos requerimentos.

Situação dos requerimentos aguardando decisão

Apesar destas melhorias, ainda havia 1.781 processos de certificação aguardando decisão em 17/06/2016, o que representa uma redução de 526 pendências no primeiro semestre de 2016, valor distante da redução estimada de 2.400 pendências por semestre utilizando valores de 2015. Contudo, o DRSP ressaltou que *“a redução no ritmo de decisão, deve-se à necessidade de reforçar outras frentes de trabalho no âmbito do Departamento, como a análise dos processos em fase recursal; a de centrar esforços para a resolução de entraves para a decisão de alguns processos, como aqueles que, por sua complexidade, demandam a formação e consolidação de novos entendimentos técnicos e aqueles que dependem da manifestação dos demais ministérios certificadores. Outro fator que impacta o volume de processos decididos é a necessidade de aguardar o retorno das diligências expedidas e a impossibilidade de decisão de alguns processos que dependem da decisão de um processo anteriormente protocolado pela mesma entidade, conforme citado em outros pontos do relatório.”* Desses processos sem decisão, 1.023 referiam-se à renovação, 686 à concessão, 43 à supervisão, 22 à representação e 7 a outros tipos de pedido, dos quais os requerimentos de concessão e renovação encontravam-se nas seguintes fases:

Quadro 16 – Quantidade de processos de requerimento por fase do processo

Fase do Processo	Concessão	Renovação	Total Geral
Aguardando Análise ou Análise técnica	218 (12,7%)	260 (15,3%)	478 (28,0%)
Em diligência	26 (1,5%)	22 (1,3%)	48 (2,8%)
Aguardando manifestação	73 (4,3%)	250 (14,6%)	323 (18,9%)
Apreciação e aprovação	98 (5,7%)	116 (4,2%)	214 (12,5%)
Aguardando decisão anterior	22 (1,3%)	252 (14,7%)	274 (16,0%)
Aguardando prazo recursal	176 (10,3%)	62 (3,6%)	238 (13,9%)
Aguardando análise do recurso	73 (4,3%)	61 (3,6%)	134 (7,8%)
Total Geral	686 (40,1%)	1.023 (59,9%)	1.709



Aguardando análise: correspondem aos processos autuados que aguardam ordem cronológica para distribuição para a equipe de análise técnica; **análise técnica:** entende-se a fase na qual é realizada a verificação de requisitos legais e a produção do parecer técnico, a partir dos critérios exigidos em lei; **em diligência:** são aqueles em que a entidade foi notificada para apresentação de documentação faltante ou informação complementar para a análise processual, e ainda está no prazo para resposta; **aguardando manifestação:** corresponde aos casos em que foi verificado que a entidade é preponderante de assistência social, mas atua também na área de educação e/ou saúde, e o MDSA aguarda a manifestação dos demais ministérios certificadores; **apreciação:** é aquela na qual se aguarda validação dos pareceres pela Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social; **aprovação:** feita pela Diretora da Rede Socioassistencial Privada do SUAS; **aguardando decisão anterior:** trata de processos que dependem da decisão de outro processo anteriormente protocolado pela mesma entidade; **aguardando prazo recursal:** trata do processo indeferido que aguarda o prazo legal de 30 dias, a contar da data de publicação da decisão no D.O.U., para apresentação de recurso pela entidade; **aguardando análise do recurso:** diz respeito aos recursos protocolados tempestivamente, que esperam análise da Secretária Nacional de Assistência Social, que poderá reconsiderar ou não a decisão anteriormente proferida, ou aos que estão na última instância recursal, na qual o processo aguarda decisão de mérito pelo Ministro.

A maioria dos processos do quadro anterior encontra-se na fase de análise técnica (478 ou 28%), enquanto que outros 214 (12,5%) aguardam apreciação pela Coordenação-Geral de Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social e aprovação pela Diretora da Rede Socioassistencial Privada do SUAS. Desses 692 processos que estão sob análise, apreciação ou aprovação pela SNAS, 166 foram protocolados antes de 2015 e 268 em 2015, contrariando o prazo de 6 meses para análise (§ 1º do art. 4º do Decreto 8.242/14). Ressalta-se que esse prazo pode ser dilatado em caso de diligência ou de necessidade de manifestação de outros ministérios, o que reduziria a quantidade de processos com o prazo de análise expirados. O órgão registrou a construção de um plano de trabalho para a superação dos atuais gargalos, que contará com a participação das demais áreas da Secretaria. Destacou também a retomada da agenda com os Ministérios da Saúde e da Educação para resolução dos processos pendentes de manifestação e instalação da Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação, conforme citado em outros pontos do Relatório.

Vale destacar que uma das melhorias implantadas no processo de certificação foi a construção de painel por meio da aplicação *Qlikview* (ferramenta que permite a análise de dados de várias fontes), o que possibilita o controle de prazos do processo de certificação. Nesse contexto, a área responsável pelo CEBAS informou que, mensalmente, há um levantamento para a identificação de processos em suas distintas etapas de análise.

Demonstrou-se que uma das etapas que gera atraso na análise dos processos é a necessidade de diligência. De acordo com a área, dos 161 dias que um processo leva para ser analisado em média (considerando processos analisados em 2015), a diligência ocupa 91,4 dias (56,7%). Não obstante, a Unidade informou que “dos 1.648 processos diligenciados por e-mail em 2015 e que já foram decididos e publicados, em 51,5% dos casos a comunicação por esse meio foi exitosa”, demonstrando o aperfeiçoamento da gestão pela utilização de ferramentas modernas e já difundidas nessas entidades. Além do mais, é importante destacar que o percentual de processos decididos que demandaram diligência caiu de 68,9% em 2009 para 35,6% em 2015. O DRSP complementou que a disponibilização da cartilha “Passos para a Certificação - CEBAS Assistência Social”, que apresenta esclarecimentos sobre os requisitos da certificação e orienta as entidades sobre a correta instrução dos requerimentos no âmbito do MDSA, pode ter impactado na



redução das diligências. Apesar dessas melhorias, as diligências continuam sendo um dos gargalos no processo de análise.

Nesse contexto, vale ressaltar a importância de se acompanhar os motivos que geram as diligências para entender se estas são ocasionadas por falta de documentos no preenchimento do requerimento, por má compreensão do gestor a respeito dos requisitos do CEBAS, ou outros motivos que possam ocasionar essa demora. É interessante ressaltar que na pesquisa realizada pela consultoria especializada, 34% das entidades entrevistadas mencionaram não ter CEBAS pelo excesso de burocracia no processo de requerimento, e 51% responderam não possuir nenhum/pouco conhecimento sobre o processo de obtenção dessa certificação. O DRSP informou que planeja realizar, no segundo semestre de 2016, um acompanhamento mais aprofundado dos motivos que permanecem gerando as diligências, de forma a aprimorar as orientações para as entidades.

Outro aspecto que chama atenção é a quantidade de requerimentos que aguardam decisão de outro ministério (323, ou 18,9%). Para lidar com este problema, a SNAS realizou reuniões no início de 2016 com os demais Ministérios e retomará esta agenda em agosto, com previsão, inclusive, de tratar sobre a instituição da Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação.

Dos processos indeferidos anteriormente, 238 (13,9%) aguardavam o decurso de prazo recursal e outros 134 (7,9%) aguardavam análise do recurso pela Secretária Nacional de Assistência Social ou pelo Ministro. Apesar de o prazo de reconsideração pela Secretaria Nacional de Assistência Social, de acordo com o Decreto 8.242/14, ser de 10 dias, a maioria dos recursos (120) encontrava-se nesta fase, apesar de já haver transcorrido o prazo de reconsideração. Questionado a respeito do cumprimento de prazos na análise de recursos, o gestor informou que assim como na análise dos requerimentos, a análise dos recursos tornou-se mais célere. *“Entretanto, pelo fato de o redesenho dos processos de trabalho da certificação ter sido voltado, em grande parte, para a redução do estoque de processos que aguardavam análise, a fase de recursos demonstrou ser um novo gargalo no processo de certificação.”* O DRSP informou que busca reduzir a defasagem de análise de recursos com o intuito de adequar os prazos aos regramentos legais.

Os atrasos na análise e na reconsideração da decisão, podem ocasionar: a) o consequente aumento de requerimentos protocolados que aguardam decisão de protocolos anteriores (274, ou 16,0%), e b) o maior risco de a Unidade ser pautada judicialmente. Apesar deste risco, poucos foram os casos de ações judiciais em 2014 e 2015, de acordo com o gestor.

Destes casos, dois deles chamam a atenção, pois, nos termos de decisão de antecipação de tutela, o gestor procedeu à emissão de dois certificados sem definição de prazo de validade, pois a sentença estipulava que a renovação deveria ser concedida “até ulterior deliberação judicial”. Conforme a Lei 12.101/2009, em seu §4º, art. 21, *“o prazo de validade da certificação será de 1 (um) a 5 (cinco) anos, conforme critérios definidos em regulamento”*. Em ambos os casos identificados, o prazo máximo de 5 anos já havia expirado quando considerada a data de validade da última certificação destes entes. Sobre as mencionadas situações, tendo em vista o largo espaço temporal até o julgamento das antecipações, extrapolando, em algumas situações, os prazos de validade das



certificações, cabe destacar a importância da gestão do DRSP, subsidiado, no que for cabível, pela consultoria jurídica/CONJUR/MDSA.

Supervisão das entidades certificadas

O artigo 24 da Lei nº 12.101/2009 estabelece aos Ministérios certificadores a responsabilidade de supervisão das entidades em relação às condições e exigências para o deferimento do CEBAS, enquanto que o §1º do art. 15 do Decreto nº 8.242/2014 atribui a cada Ministério certificador a competência de regulamentar os procedimentos e os prazos para a realização da supervisão às entidades.

O Relatório de Gestão de 2015 dispõe que *“o processo de supervisão das entidades certificadas foi incluído como um dos temas prioritários no planejamento do AECI para o ano de 2016, a realizar-se em parceria com o DRSP/SNAS”*. Em abril, foi iniciado um projeto piloto no qual foram autuados 30 processos de supervisão e as entidades foram notificadas por ofício para envio de documentação. A seleção de entidades seguiu os seguintes critérios: i) presença do CNPJ da entidade na base do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim) de celebrar convênios, contratos de repasse e termos de parceria com a Administração Pública Federal, disponibilizado pela Controladoria Geral da União em junho de 2015; ii) receita bruta anual superior a um milhão de reais, verificada nos documentos contábeis da entidade; e iii) indicação, pela equipe técnica, da necessidade de acompanhamento da certificação concedida por riscos diante das condições de gratuidade. Acrescenta-se que, segundo o Relatório de Gestão: *“Durante o processo de supervisão, os órgãos gestores locais da assistência social e os Conselhos de Assistência Social dos municípios e Distrito Federal podem ser acionados para que forneçam informações que subsidiem a verificação da manutenção do cumprimento dos requisitos legais da certificação”*. Registra-se que o DRSP apresentou à equipe de auditoria proposta de fluxo do processo de supervisão que está em teste por meio de projeto piloto e que esta metodologia será validada ao final deste projeto. A unidade complementou que a supervisão contará com a possibilidade de realização de visita *in loco*, conforme indicação do Acórdão do TCU nº 2.382/14 que menciona: *“a supervisão não deveria se limitar à construção de um sistema informatizado, sendo essencial a realização de fiscalizações in loco, por parte do MDS, o que não é realizado, no sentido de atestar o cumprimento dos requisitos para a certificação das entidades”*.

Ademais o DRSP ressaltou que está sendo elaborada, em parceria com o Assessor Especial de Controle Interno (AECI), Matriz de Risco contendo os critérios, instrumentos e procedimentos para a realização da visita *in loco*, que será realizada no âmbito do projeto piloto. No piloto a visita contará com a participação das equipes da SNAS e do AECI, e deverá contar também com a participação do gestor local e do conselho.

Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social

De acordo com o gestor, *“o Sistema de Cadastro de Entidades e Organizações de Assistência Social (SCNEAS), previsto na Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), é o sistema eletrônico de gestão de informações e monitoramento das entidades de assistência social e dos serviços, programas, projetos*



e benefícios socioassistenciais, dividido em três módulos: Módulo I - Inscrição, Módulo II - Cadastro Nacional e Módulo III: Certificação”.

Desses módulos, apenas o de Cadastro foi implementado. No caso do módulo de Certificação, com implantação prevista para o 2º semestre de 2014 de acordo com o relatório de contas de 2013, o gestor informa que é *“necessário visitar o módulo “Certificação” do SCNEAS, para que esteja integrado também à plataforma SEI”* (Sistema Eletrônico de Informações), que será utilizado em todo o Ministério. Já o módulo de inscrições nos CMAS, com implantação prevista para o 2º semestre de 2015, está em fase de formulação de desenho com o Conselho Nacional de Assistência Social. Não obstante, a implantação destes dois módulos é, também, afetada pelo encerramento do contrato com a fábrica de software, fato que já havia sido mencionado como risco durante a Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013. Apesar do conhecimento deste fato, ainda não há previsão de realização de novo processo licitatório para contratação de nova prestadora de serviços.

Com relação ao Módulo de Cadastro Nacional de Entidades da Assistência Social (CNEAS), o gestor informou que iniciou com uma base de 16.839 entidades inscritas nos conselhos de assistência social. Com o objetivo de incentivar e qualificar o preenchimento deste cadastro, o MDSA forneceu incentivos financeiros a gestores municipais e do Distrito Federal por meio do Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial – Aprimora Rede. Estudos realizados por consultoria demonstraram que este programa não era um fator de motivação para o cadastramento das entidades. Dessa maneira, o programa foi descontinuado e o órgão adotou outras estratégias para engajar os municípios com a utilização desta ferramenta, concentrando esforços em uma agenda de divulgação e mobilização do preenchimento deste cadastro e produzindo materiais explicativos, como manuais, instrumental de visita técnica e vídeos tutoriais.

Apesar da implantação do CNEAS e dos esforços realizados para incentivar o preenchimento deste cadastro, o requisito de cadastramento das entidades no SCNEAS não vem sendo exigido na análise de concessão, como disposto no inciso II, art.19 da Lei 12.101/09. O DRSP argumenta que *“a Portaria MDS nº 353, de 23 de dezembro de 2011, que estabelece procedimentos relativos à certificação de entidades beneficentes de assistência social (CEBAS) no âmbito deste Ministério, indica no art. 40 que o requisito de integrar o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), previsto atualmente no art. 39, inciso III, do Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014, será exigido apenas quando da implantação efetiva do CNEAS”*, e que a manutenção da suspensão deste requisito para fins de certificação se deve ao fato de que apenas *“43% dos cadastros presentes na base de dados do sistema encontram-se concluídos”*. O Departamento acrescentou, ainda, que pretende *“regulamentar o requisito do cadastro no CNEAS para obtenção do CEBAS”* a partir da atualização da Portaria MDS nº 353/2011, cuja minuta de nova portaria está em elaboração.

O não cumprimento deste requisito fragiliza a capacidade de acompanhar e avaliar a prestação de serviços na área da assistência social, bem como reduz a transparência com relação às informações referentes às entidades detentoras de CEBAS.

Adequação normativa - Atualização da Portaria 353/2011



Em função das alterações introduzidas pela Lei nº 12.868/2013 e pelo Decreto 8.242/2014, avalia-se importante a realização de ajustes na Portaria MDS nº 353/2011 e nos manuais utilizados nas rotinas atuais. Identificou-se necessidade de alterações quanto a exigências documentais; procedimentos de concessão e renovação do certificado, assim como seus prazos; regulamentação de supervisão; implantação de sistema informatizado próprio para protocolo de requerimentos; área de atuação preponderante; remuneração de dirigentes; deveres de entidades certificadas; questões tributárias; instituição de Câmara Intersetorial de Coordenação Administrativa da Certificação.

Ciente das modificações, o gestor informou que *“atualmente está em elaboração e discussão com a Coordenação Geral de Regulação da Gestão do SUAS, do Departamento de Gestão do SUAS, a minuta de nova portaria, que será submetida à Consultoria Jurídica deste Ministério”*. Em que pese a existência de minuta de portaria, é fundamental ressaltar o extenso lapso temporal decorrido desde a publicação dos mencionados normativos.

Indicadores do processo de certificação

Para realizar o acompanhamento do CEBAS, a SNAS utiliza os seguintes indicadores:

Quadro 17 – Indicadores de gestão associados ao CEBAS

Indicador	Fórmula	Relatórios de Gestão
Nível de atendimento à demanda (%)	$\text{N}^\circ \text{ de processos concluídos} / \text{n}^\circ \text{ de processos novos} * 100$	2013 e 2014
Taxa de congestionamento (0 a 1)	$1 - \text{n}^\circ \text{ de processos concluídos no ano} / (\text{n}^\circ \text{ de processos recebidos no ano} + \text{n}^\circ \text{ de processos pendentes do ano anterior})$	2013 e 2014
Evolução do Estoque de Processos Pendentes (%)	$\text{N}^\circ \text{ de processos pendentes em 31 de dezembro do ano atual} / \text{N}^\circ \text{ de processos pendentes em 31 de dezembro do ano anterior}$	2013 a 2015
Saldo decisório (nº absoluto)	$\text{N}^\circ \text{ de processos decididos no ano} - \text{n}^\circ \text{ de processos novos no ano}$	2015

Fonte: DRSP/SNAS

A partir do Relatório de Gestão de 2015, o DRSP passou a utilizar o indicador saldo decisório, ao passo em que descontinuou a utilização dos indicadores nível de atendimento à demanda e taxa de congestionamento. O TCU, por meio do Acórdão nº 2.382/14, identificou *“redundância dos indicadores dos CEBAS de natureza processual, concomitante à ausência de indicadores a respeito das entidades detentoras do CEBAS”* e recomendou ao MDS que *“procure aperfeiçoar os indicadores atinentes à Função Assistência Social constantes do Plano Plurianual e dos relatórios de gestão de suas Secretarias”*.

Como pode ser observado, a alteração na nomenclatura e fórmula de cálculo de um indicador não necessariamente faz com que este atenda à recomendação do Tribunal. Em todos os casos, os indicadores apresentados tratam apenas de um aspecto referente à certificação: acompanhamento do estoque processual. Identifica-se, ainda, ausência de indicadores a respeito das entidades detentoras do CEBAS e medidas que busquem mensurar a eficácia da cobertura e a eficiência do Atendimento da Rede Privada. Apesar de o gestor mencionar que *“a superação do estoque, em andamento, favorecerá a priorização de medidas relativas e a adoção de indicadores de efetividade da rede*



socioassistencial”, este fato isoladamente não pode limitar o desenvolvimento de indicadores mais robustos. A necessidade de criar indicadores que reflitam a atuação das entidades nos territórios reforça a importância da utilização do CNEAS no processo de certificação das entidades.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do tratamento do passivo de prestação de contas das transferências voluntárias na modalidade convênio

Fato

Os exames sobre a gestão de transferências voluntárias objetivaram avaliar o passivo de prestação de contas de convênios, devido à materialidade e criticidade envolvida no processo de trabalho.

Considerando que os contratos de repasse são operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, incluindo a responsabilidade pela análise das prestações de contas, tais instrumentos não foram objeto do escopo. No que tange aos convênios, não foi testada a conformidade das análises das prestações de contas realizadas pelo FNAS, sendo a auditoria limitada aos dados gerenciais do passivo.

Para ampliar a compreensão sobre o passivo, foram requisitadas informações complementares ao Relatório de Gestão, de natureza quantitativa (força de trabalho; tempo estimado para análise de prestações de contas; produtividade atual e sua comparação aos últimos exercícios; metas a atingir) e qualitativa (critérios prioritários; estratégia preventiva; adversidades enfrentadas; funcionalidades de sistema corporativo).

Os dados coletados estão demonstrados em quadros e os comentários do FNAS e a opinião da auditoria estão registrados em sequência. O ordenamento do relato está descrito em tópicos, para facilitar o entendimento do tema.

Resultados

Quadro 18 – Evolução do passivo de prestação de contas de convênios

Data	*PC de convênios a analisar	PC de convênios analisadas
31/12/2012	2149	
31/12/2013	1890	259
31/12/2014	1327	563
31/12/2015	511	816
11/07/2016	362	149

*Consideram as entradas ocorridas no período.

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601079/06.



O FNAS informou que “(...) no decorrer dos anos, vem implementando melhorias nos fluxos e procedimentos, bem como nos normativos, (...) para avaliar de forma mais célere as prestações de contas”.

A afirmação é correspondida pela contínua redução do passivo, atingindo o auge da produtividade em 2015. A diminuição de prestação de contas de convênios a analisar mostra que o passivo está sendo administrado, sinalizando horizonte de curto a médio prazo para a superação do problema, caso a produtividade se mantenha nos próximos exercícios.

Estratificação

Quadro 19 – Classificação do passivo de prestação de contas de convênios

*Situação	31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015		Média	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
PC não apresentadas	28	14,14	22	16,30	229	88,08	93	39,51
PC em análise	125	63,13	75	55,55	5	1,92	68,33	40,20
PC aprovadas	44	22,23	38	28,15	26	10,00	36	20,13
Inadimplência	1	0,5	0	0,00	0	0,00	0,33	0,16
Total	198	100	135	100	260	100	197,66	100

*Somente as prestações de contas devidas no exercício.

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601079/06.

Em geral, as prestações de contas se concentraram na situação de “PC em análise”, pela fase ter mais requisitos a serem cumpridos. Mesmo assim, o desempenho na situação de “PC aprovadas”, ainda que abaixo do desejável, contribuiu para a redução do passivo. Contudo, não se pode desprezar o peso da situação de “PC não apresentadas”, demandando cautela para evitar a formação do passivo.

Quanto às inadimplências, o FNAS informou que “a legislação vigente (Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011, art. 72, §11) dificulta o lançamento pois é necessário aguardar 45 dias após a notificação do convenente”.

Como o ciclo de transferências voluntárias é sequencial e que a inadimplência finaliza o curso, reconhece-se que as exigências legais dificultam a inscrição ainda no mesmo exercício, pois o quadro 19 está limitado aos convênios com prestação de contas devidas no exercício, não refletindo o total de inadimplências inscritas entre 2013 e 2015.

Tempestividade

Quadro 20 – Ciclo temporal do passivo de prestação de contas de convênios

PC a apresentar			PC em análise			PC analisadas		
Inclusive omissões no dever de prestar contas			PCs devidas em 2015 ou em exercício(s) anterior(es)			PCs com análise conclusiva em 2015		
Convênio Expirado (dias)	Qtd.	%	PC Apresentadas (dias)	Qtd.	%	Intervalo entre o recebimento da PC e a análise conclusiva (dias)	Qtd.	%
A expirar	4	1,66	A expirar	0	0	0 a 90	34	4,17
1 a 180	135	56,01	1 a 180	2	0,53	91 a 180	29	3,56
181 a 360	40	16,60	181 a 360	6	1,60	181 a 360	22	2,70
361 a 540	30	12,45	361 a 720	28	7,42	Acima de 360	731	89,57
541 a 720	4	1,66	721 a 1080	9	2,39	-	-	-
720 a 1080	8	3,32	Acima de 1080	332	88,06	-	-	-
Acima de 1080	20	8,30	-	-	-	-	-	-
Total	241	100	Total	377	100	Total	816	

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601079/06.

Com relação às prestações de contas a apresentar, o FNAS informou que orienta e notifica os convenientes para apresentarem as prestações de contas no prazo legal, no entanto, os



números demonstram que tais medidas não estão surtindo o efeito desejado. Sobre os atrasos com mais de 360 dias, embora o conjunto não seja muito representativo (25,73%), há necessidade de o gestor lhes conceder atenção diferenciada, pelo risco da não comprovação dos recursos aumentar com o decorrer da ausência da prestação de contas, como situações de extravio de documentos e consumo/exaustão de bens, que dificultam a rastreabilidade das despesas.

Na parte das prestações de contas em análise, a quase totalidade do passivo permanece sob exame para os convênios cujas PCs foram recebidas há mais de 1080 dias, visto que a maioria desses ajustes foram originados na época do gerenciamento via SIAFI. Como este sistema disponibiliza o acompanhamento concomitante dos ajustes (função propiciada no SICONV) e os processos de prestações de contas são bastante onerosos, nestes casos é maior a probabilidade de alongamento no prazo para apreciação dos convênios. A respeito do SIAFI e do SICONV, o FNAS informou que “*estes ainda não auxiliam a gestão e análise da prestação de contas de forma a fornecer a celeridade adequada. Eles ainda partem de uma lógica cartorial de registros*”.

Embora tais sistemas não ofereçam ferramentas estratégicas, como indicadores e outras informações relevantes, não se pode subestimar as funcionalidades disponibilizadas no SICONV, a exemplo das ordens bancárias de transferências voluntárias (OBTV) e dos relatórios de supervisão, que proporcionam o monitoramento dos convênios pelo órgão concedente ainda na fase da execução, possibilitando, em algum grau, a antecipação de atividades que seriam realizadas na fase de prestação de contas.

Não obstante a progressão do FNAS no tratamento do passivo, as prestações de contas de convênios analisadas no prazo de até 90 dias (art. 72 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507/2011) apresentaram baixa representatividade. Contudo, tal situação é consequência direta da composição do passivo, segregado em ajustes celebrados em 90% via SIAFI e 10% via SICONV. Os convênios firmados via SIAFI concentraram a quase totalidade das 731 prestações de contas, que levaram mais de 360 dias para serem concluídas. Já sob a perspectiva dos convênios celebrados via SICONV, a análise das prestações de contas apresentou maior tempestividade em seu desempenho.

Força de Trabalho

Quadro 21 – Equipe envolvida no processo de prestação de contas de convênios em 30/06/2016

Servidor	Desempenho			Total
	Inicial	Intermediário	Alto	
Efetivo	-	-	2	2
Requisitado	-	1	1	2
Contrato Temporário	-	2	1	3
Terceirizado	2	3	3	8
Estagiário	-	-	-	-
Total	2	6	7	15

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601079/06.

Para auxiliar o preenchimento do quadro acima, foi orientado ao FNAS que o desempenho também considerasse fatores de qualificação, como: tempo de experiência profissional; formação acadêmica; capacitações; entre outros.

A maior concentração do desempenho em níveis alto e intermediário demonstra cenário positivo na estrutura de pessoal. Contudo, sob a perspectiva de vínculo funcional há o



risco de interrupção na manutenção da produtividade, devido a maioria do grupo ser formada por cargos transitórios (situação vivenciada por várias Unidades do Ministério), cabendo ao FNAS aproveitar a expertise atual para preparar medidas de contingência que mitiguem os efeitos da rotatividade, como o repasse/transmissão do conhecimento, bem como negociar acordos com a direção de pessoal para o reforço da equipe.

Sistema de Informação

Quadro 22 – Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) de convênios

Módulo	Funcionalidade
Administração	Cadastro de opções presentes nas combos boxes e de campos de meta-dados para utilizar nas demais partes do sistema, como cadastro de processos ou documentos, tramitação e controle interno de produção, entre outros.
Documentos e correspondências	Lançamento de documentos e guarda de arquivos digitalizados. Possibilita registrar datas, como a entrega do Aviso de Recebimento (AR), que inicia a contagem do prazo para gestores e conselheiros.
Gestão de acervo	Gerencia o acervo de documentos e processos, bem como o acervo intermediário constante do arquivo central do MDSA.
Processos	Cadastra processos (tipo/ situação/ diligência vinculada/ dados de convênios e contratos de repasse e documentos), tramitação (movimentação entre os setores e sua motivação) e controle interno (verifica a entrada no setor, classifica a urgência, organiza os trabalhos e acompanha a produção por tipo de ação).

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601079/06.

O FNAS informou que usa o SIGPC “há pouco tempo, mas confere às necessidades básicas, sendo aprimorado na medida da capacidade de obter tecnologia de informação, possuindo integração com o Sisdiligência e com o SIAFI e SICONV por carga de dados. Essas iniciativas estão no início, mas são um dos pilares na evolução do sistema”.

Em síntese, o sistema permite o controle de prazos, a expedição de notificações e o encaminhamento para TCE. Porém, há necessidade de aprimorar a tecnologia para facilitar a recuperação de informações que atualmente são organizadas manualmente (planilha eletrônica), como a conciliação com o SICONV, o controle de valores glosados e de devoluções recebidas, os prazos de convênios a vencer, entre outros.

Como iniciativa a ressaltar, o FNAS em parceria com a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/SAA/SE/MDS) obteve acesso ao aplicativo *Qlikview* para “criar painéis de controle e relatórios mais customizados, os quais irão fornecer maior gerenciamento das informações”.

Priorização, prevenção, metas e dificuldades

Quadro 23 – Fatores qualitativos associados ao passivo de prestação de contas de convênios

Variável	Posicionamento do Gestor
Critérios de priorização	Ao longo dos exercícios foram implementados vários critérios de priorização, dentre eles: a) a separação dos processos com denúncias, diligências e outras demandas advindas de órgãos de controle e fiscalização, dos processos sem essas demandas; b) a separação dos processos antigos que já formam o passivo dos processos “correntes” que ainda estão no prazo de análise ou que mesmo passando deste são recentes; e c) a separação por valor da transferência, neste caso, sendo esta separação mais utilizada em razão da Portaria MDS nº 72/2012 Assim, conforme elucidado, não existe um critério único de priorização definido no sentido estrito, mas sim uma organização do trabalho em equipes de forma a atuar de maneira simultânea em diversas frentes de trabalho. Por exemplo, foram criadas equipes de trabalho para analisar os processos relacionados como antigos e da Portaria MDS nº 72/2012, outra para os processos diligenciados, além do grupo que trata os processos novos.
Estratégia preventiva	A divisão de trabalho em conjunto com as medidas de reorganização do fluxo de trabalho e a publicação da Portaria MDS nº 72/2012 possibilitaram diminuição do passivo. De



	forma concomitante o quadro de pessoal foi ampliado sendo alocados servidores da carreira de Analista Técnico de Políticas Sociais e servidores temporários no FNAS.
Metas	Desta forma, todo o processo de reorganização e análise foi orientado por metas anuais de redução do passivo de análise de prestação de contas. As metas eram definidas com base na capacidade de análise da equipe e a estratificação do passivo a ser analisado no exercício. No exercício de 2015 o FNAS estabeleceu que o passivo geral de transferências voluntárias relacionadas ao SIAFI deveria ser menor que 500 instrumentos, meta esta que, como se verifica, foi atendida. O acompanhamento das metas ocorre por meio de relatórios mensais, possibilitando a manutenção ou correção dos parâmetros de gestão utilizados, como quantidade de pessoas realizando determinada atividade.
Dificuldades enfrentadas	Com relação aos principais entraves encontrados na análise do estoque de prestação de contas é a própria quantidade de processos antigos existentes no passivo que inviabilizava ações de análise mais efetivas nos processos novos. Além disso, existia uma grande quantidade de processos diligenciados cujos prazos e a imprevisibilidade das demandas não deixavam prosseguir qualquer planejamento de médio ou longo prazo.

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria nº 201601079/06.

Os critérios considerados prioritários para a apreciação do passivo racionalizam a complexidade das transferências voluntárias, diferenciando o tratamento conforme a característica do caso. As situações elegidas pelo gestor para priorizar a análise de prestações de contas de convênios, como alerta de irregularidade (a), tempo de encerramento de vigência (b) e materialidade (c), contribuíram para os resultados obtidos, cabendo ao FNAS também considerar outros parâmetros, como número de volumes no processo, complexidade do objeto e histórico do conveniente (inédito/notificado reiteradamente/possui outro convênio resultante em TCE).

No que tange à estratégia preventiva, à exceção do incremento da equipe, as demais medidas informadas possuem maior natureza reativa do que proativa, pois seus processos partem de uma situação preexistente a resolver (passivo), embora não se possa desconsiderar que seus esforços venham produzindo resultados no decorrer dos exercícios. Dessa forma, insumos como capacitação, melhorias na estrutura tecnológica, uniformização de entendimentos e produções normativas se apresentam como opções a considerar para evitar a geração de novo passivo.

O atendimento das metas estipuladas para a análise de prestação de contas reflete os esforços empreendidos para a redução do passivo de convênios. Entretanto, a anualidade da meta pode dificultar o replanejamento das tarefas, pois eventos previsíveis (desaceleração na produtividade pelo cumprimento da agenda da política - gestão descentralizada da assistencial social) e imprevisíveis afetam o cumprimento dos compromissos pactuados. Diante do risco, vale ressaltar o acompanhamento mensal realizado, que possibilita o retorno ao alcance das metas.

A grande quantidade de convênios antigos retrata o principal obstáculo a superar no tratamento do passivo e justifica a Portaria MDS nº 72/2012, que autorizou a análise simplificada de convênios (com valor até R\$ 300.000,00) firmados à época da Instrução Normativa STN nº 1/1997, devido à dificuldade na recuperação de documentos afetos às prestações de contas, no lapso temporal sucedido e nas mudanças nas gestões locais desde então. Quanto às diligências recebidas para apresentação de esclarecimento aos órgãos de controle, reconhece-se que essas, em algum grau, intervêm no passivo de convênios, em virtude de que tais demandas também participam do macroprocesso “prestações de contas de convênios” como atividades de suporte e, assim, concorrem com as atividades



finalísticas (análise) na etapa de supervisão do macroprocesso, cuja instância é desempenhada pelos dirigentes envolvidos.

Conclusão

De forma geral, o desempenho atingido, ainda que passível de melhoria, refletiu a evolução dos trabalhos desenvolvidos para a mitigação do passivo/estoque de convênios, contribuindo para o aprimoramento da gestão de transferências voluntárias.

