

GRUPO I – CLASSE V – Plenário**TC 019.090/2015-3**

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Representação legal: Wesley Alexandre Tavares, representando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO. CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Transcrevo, com os necessários ajustes de forma, o relatório de auditoria elaborado pela SecexPrevidência (peça 55) e aprovado pelo diretor e secretário (peças 56 e 57):

“INTRODUÇÃO

10 Esta Auditoria Operacional tem por objeto a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social (CAS), com enfoque especial na função controle a ser exercida por estes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

20 A realização do trabalho foi autorizada pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira em 5/8/2015, conforme despacho realizado no processo administrativo 11.030/2015-1, tendo se desenvolvido entre os meses de agosto de 2015 e março de 2016.

30 Em setembro de 2016, o Exmo. Ministro-Relator Weder de Oliveira apontou a necessidade de complementação de algumas informações de modo a favorecer a compreensão do trabalho e a tomada de decisão sobre os encaminhamentos (peça 52). Tendo em vista a relevância das informações solicitadas pelo Exmo. Ministro, esta unidade técnica optou pela apresentação de um documento mais completo, e não apenas complementar, o que se realiza com este novo relatório.

ANTECEDENTES

40 Em 2013, esta Secretaria de Controle Externo realizou Levantamento de Auditoria na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA) tendo por um dos seus objetivos identificar processos de trabalho a serem acompanhados e indicar futuras fiscalizações a serem realizadas (TC 15.938/2013-1).

50 A presente fiscalização guarda estreita relação com as oportunidades de melhoria e de controle identificadas, e ocorre em complemento a outra Auditoria Operacional, realizada em 2014, que avaliou a sistemática de prestação de contas das transferências fundo a fundo da Assistência Social (TC 11.025/2014-0), em cuja fiscalização não foi possível aprofundar análises a respeito da atuação dos Conselhos de Assistência Social.

60 Em passado recente, esta Corte de Contas já havia realizado outra avaliação da aplicação dos recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Muitas das determinações e recomendações deste trabalho (TC 24.821/2008-5) relacionavam-se

com a atuação dos referidos Conselhos, mas já foram objeto de monitoramento (TC 11.264/2010-1 e TC 9.817/2013-1).

70 Outra significativa contribuição desta instância de controle foi realizada em época mais recuada, em fiscalização similar a esta (TC 6.509/2002-7), mas em contexto bastante distinto, tendo em vista a criação e o desenvolvimento do SUAS. Importante citar também a recente contribuição da Controladoria-Geral da União ao assunto, consolidada no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n.º 34, de dezembro de 2014.

OBJETO DE AUDITORIA

80 Essa fiscalização se insere na temática do controle dos recursos federais descentralizados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), acrescentando-se ao trabalho anteriormente citado, que tratou da sistemática de prestações de contas das transferências fundo a fundo da Assistência Social (por meio do FNAS), abordando agora a participação dos Conselhos de Assistência Social (CAS) na realização desses controles.

90 De acordo com a Loas, os Conselhos de Assistência Social (dos estados, municípios e DF) tem a função de controlar os recursos recebidos do FNAS. Diante desta competência, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário delega significativamente aos CAS o papel de fiscalizar e controlar os recursos federais transferidos pela sistemática fundo a fundo, realizando poucas fiscalizações de conformidade ou operacionais sobre estes recursos. Para cumprir esse papel, os Conselhos devem, por exemplo, se manifestar nas Prestações de Contas (em instrumento denominado Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira).

100 O exercício da função controle por parte dos CAS se distingue da realização de gestão, propriamente dita, sobre os recursos federais descentralizados. Deste modo, de forma geral não é adequado que esta Corte de Contas realize fiscalização direta nos Conselhos subnacionais, pois, a princípio, eles não gerem recursos federais (a não ser quanto à sua manutenção, total ou parcial com recursos federais, mas de forma indireta).

110 A atuação dos CAS no controle das ações financiadas com recursos do FNAS, no entanto, deve ser assunto de especial relevância para o órgão repassador (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário), tendo em vista que cabe a este decidir, conclusivamente, sobre a regularidade das contas, e, em caso de reprovação ou omissão, instaurar a devida Tomada de Contas Especial.

120 É neste contexto, que o foco da auditoria, apesar de ter por tema central a avaliação dos controles realizados pelos Conselhos, se desloca para a supervisão do Ministério sobre o exercício desta função (pelos CAS), tendo em vista que o MDSA, além de unidade jurisdicionada desta Corte, é o interessado imediato na adequada atuação dos Conselhos de Assistência Social.

130 A função de supervisão do MDSA decorre da responsabilidade pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, bem como de outras competências específicas elencadas no Art. 19 da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), e é compartilhada com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância normativa superior do SUAS. Ademais, o Inciso IV do Art. 12 da Loas, transcrito a seguir, prevê claramente, dentre as competências da União, o poder-dever de realizar o monitoramento e a avaliação da Política:

‘Art. 12. Compete à União:

(...)

IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

140 Convém ressaltar também, com especial destaque, que o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social é condição para a realização dos repasses de recursos do FNAS, conforme estabelece o Art. 30 da Loas, e precisa, portanto, ser observado com atenção pelo referido Ministério.

150 Deste modo, considerando o contexto e as características do objeto a ser auditado, verificou-se mais adequada e oportuna a realização da fiscalização na modalidade de Auditoria Operacional.

160 O trecho, a seguir, pertencente à introdução do relatório anterior (peça 46), declarava, de forma sucinta, o objeto da fiscalização, sendo atualizado, apenas, no que diz respeito à nova nomenclatura ministerial (MDSA):

‘1. Esta Auditoria Operacional tem por objeto a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social (CAS), com enfoque especial na função de controle a ser exercida por estes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)’.

OBJETIVOS DA AUDITORIA

170 A proposta de ação de controle aprovada pelo Exmo. Ministro-Relator no processo administrativo 011.030/2015-1 declarou os seguintes objetivos para esta Auditoria Operacional (com pequena inversão de ordem para melhor encadeamento lógico):

a0 Descrever, por meio de análises quantitativas e qualitativas, o estado atual dos controles exercidos pelos Conselhos de Assistência Social;

b0 Avaliar a supervisão do Ministério (atual MDSA) sobre os Conselhos de Assistência Social, que têm por incumbência legal controlar os recursos federais descentralizados para estados e municípios;

c0 Propor melhorias na sistemática de controle de recursos federais que, no âmbito do SUAS, são descentralizados para estados e municípios.

180 Ressalta, na leitura desses três objetivos, a temática central da fiscalização com foco no controle dos recursos federais descentralizados aos entes federativos (estados, municípios e DF) no âmbito do SUAS.

190 O primeiro objetivo transcrita propõe a verificação da situação atual da atuação dos Conselhos de Assistência Social quanto ao controle dos recursos destinados à execução dessa política pública, tendo em vista que estes Conselhos podem ser considerados ‘peças-chave’ na sistemática de controle vigente, dado que o MDSA praticamente não realiza fiscalizações “in loco” sobre a aplicação dos recursos descentralizados, deixando a responsabilidade da realização desses controles para os CAS.

200 O segundo objetivo propõe a verificação da atuação da unidade jurisdicionada a este Tribunal (o atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário) quanto ao tema, enfocando a responsabilidade e a necessidade do exercício da competência de supervisão. Sobre este ponto, convém ressaltar que a leitura não deve ser restritiva, tendo em vista que o citado Ministério é o órgão ‘Vinculador’, e que a referida supervisão é realizada mais especificamente pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e também pelo Conselho Nacional de Assistência Social (órgão colegiado vinculado ao MDSA).

210 Supervisionar a atuação dos CAS representa função primordial da SNAS, dado que é por meio dessa supervisão que o Governo Federal pode atuar na mitigação dos riscos em relação à adequada aplicação dos recursos descentralizados pela União, já que o MDSA não possui estrutura de controle com capacidade de fiscalizar de forma sistemática a aplicação dos recursos “na ponta”, deixando para os Conselhos essa atribuição.

220 O terceiro objetivo contempla o resultado principal esperado da ação de controle, que é a proposição de melhorias na gestão, mais especificamente na sistemática de controle da execução dos recursos federais descentralizados. Esse objetivo não possui um caráter restrito, haja vista que podem ser sugeridas melhorias tanto em procedimentos administrativos, quanto na normatização que dá sustentação aos controles exercidos sobre os recursos descentralizados. Nessa perspectiva, a legislação atual pode ser objeto de melhorias, caso sejam observados pontos ou lacunas em que a situação atual possa ser aprimorada. Ressalte-se que tais propostas devem ser direcionadas às unidades jurisdicionadas a esta Corte de Contas, a exemplo do

MDSA, para que estas conduzam, de acordo com suas competências, o aperfeiçoamento da atuação dos Conselhos de Assistência Social.

230 Deste modo, convém destacar que este objetivo não contempla apenas a proposição de melhorias a respeito da atuação dos Conselhos, mas, de forma mais substancial e ampla, pretende a proposição de melhorias na sistemática de controle dos repasses de recursos federais, sob a responsabilidade do órgão transferidor (MDSA). Para melhor entendimento convém transcrever algumas competências específicas do Ministério, previstas na Loas:

‘Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social:

(...)

VI - proceder à transferência dos recursos destinados à assistência social, na forma prevista nesta lei;

(...)

XIII - expedir os atos normativos necessários à gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); ‘

240 Do mesmo modo, convém ressaltar que é competência do Conselho Nacional de Assistência Social, dentre outras, ‘aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal (...)', conforme o Inciso IX do Art. 18 da Loas.

LIMITAÇÕES NO ESCOPO DA AUDITORIA

250 De acordo com as informações trazidas nos subtítulos anteriores (objeto e objetivos da Auditoria), o escopo específico do trabalho diz respeito aos processos de controle e fiscalização dos recursos federais transferidos para estados e municípios via sistemática fundo a fundo. Nesse sentido, a atuação dos Conselhos de Assistência Social, como instituições responsáveis pelo controle e fiscalização dos recursos federais ‘na ponta’, especialmente em relação ao processo de prestação de contas, foi tratada como tema protagonista do presente relatório.

260 Como os Conselhos de Assistência Social, por não utilizarem recursos federais, não representam instituições diretamente jurisdicionadas à atuação do Tribunal de Contas da União, faz-se necessário detectar o órgão público que ao mesmo tempo seja jurisdicionado ao TCU e que possua incidência sobre a atuação dos CAS: esse órgão é o MDSA. Desta forma, a estratégia empregada nessa auditoria é a de influenciar a atuação dos CAS por intermédio da atuação do MDSA, tendo em vista a responsabilidade da União de monitorar e avaliar a Política.

270 Este escopo está inserido em um objetivo maior de avaliação do desempenho da gestão (e controle) do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) que responde por montante significativo do financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema este que materializa a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

280 No entanto, convém ressaltar que, em que pese o Benefício de Prestação Continuada (BPC) seja um benefício assistencial regulamentado pela Loas e responsável pelo dispêndio majoritário do FNAS (chegando em 2015 a R\$ 38 bilhões), as atividades de controle da concessão e revisão deste benefício não fazem parte do escopo deste trabalho, tendo em vista que a operacionalização do mesmo se dá por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e que a atuação dos Conselhos de Assistência Social é bastante acessória nestes casos.

290 Do mesmo modo, este trabalho não contemplou análises significativas sobre a participação dos Conselhos de Assistência Social no controle do Programa Bolsa Família, cujos benefícios chegaram ao montante de R\$ 26 bilhões em 2015. Isso se justifica, pelo fato de que o Programa Bolsa Família tem toda uma sistemática específica de funcionamento (cadastramento, concessão e revisão de benefícios, etc.) e de controle (batimentos de dados, averiguação e revisão cadastral), e que os Conselhos de Assistência Social não são obrigatoriamente as ‘Instâncias de Controle Social’ do Programa, em que pese haja orientação do CNAS para que os Conselhos sejam formalizados como tal (a assunção desta atribuição pelos CAS já atingia mais

de 80% dos municípios brasileiros em 2014, de acordo com as respostas ao Censo Suas daquele ano).

CRITÉRIOS

300 Tendo em vista o contexto do trabalho, os principais critérios utilizados na Auditoria estão dispostos na própria Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei 8.742/93; nas Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS), de 2005 e de 2012; e em princípios de controle, como os dispostos na Instrução Normativa n.º 1/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno/MF.

METODOLOGIA

310 A metodologia utilizada no trabalho consistiu fortemente em análise, por meio de planilhas eletrônicas, das respostas aos questionários destinados aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e aos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas) dos Censos SUAS, desde o primeiro, realizado em 2010, até o mais recente disponível, do ano de 2014, contando, portanto, com informações prestadas diretamente pelos próprios Conselhos, com baixo percentual de omissões (não resposta) e de domínio público.

320 Em complemento, considerando-se a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) utilizada nos trabalhos ‘de campo’, foram realizadas visitas a Conselhos de dezessete municípios, a maior parte deles no Piauí e em Sergipe, contando com a colaboração das Secretarias de Controle Externo do TCU sediadas naqueles estados.

330 Ademais foram realizadas algumas reuniões com representantes do MDSA e do CNAS, e a análise documental de informações requeridas a estes órgãos (dados e documentos).

VISÃO GERAL

DIRETRIZES PARA ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

340 Conforme estabelece o Art. 194 da Constituição Federal de 1988, o direito à Assistência Social faz parte do conjunto integrado de ações que compõem a Seguridade Social, juntamente com as iniciativas que se destinam a assegurar direitos relativos à Saúde e à Previdência.

350 O mesmo dispositivo estabeleceu a competência para o Poder Público organizar a Seguridade Social, tendo por um dos seus objetivos (inciso VII), ‘o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade’.

360 Um pouco mais adiante, ao tratar especificamente das diretrizes para a organização da Assistência Social, a Carta Magna estabeleceu o seguinte:

‘Art. 204. (...) diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades benfeitoras e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. ’

370 O primeiro inciso trouxe, portanto, o fundamento inicial para o posterior desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), prevendo tanto a descentralização administrativa, especialmente da execução, como também a descentralização política, sob coordenação federal.

380 Já o segundo inciso, serviu de sustentação para o estabelecimento pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), de 7 de dezembro de 1993, do modelo deliberativo formado pelos Conselhos de Assistência Social. São nessas instâncias, portanto, que devem se materializar a participação popular, tanto na formulação das políticas, quanto no controle das ações.

PAPEL DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO: COORDENAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

390 De acordo com a Loas (Lei 8.742/1993), as ações de Assistência Social no Brasil devem ser organizadas sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, tendo sido este denominado ‘SUAS’ (Sistema Único de Assistência Social).

400 Neste Sistema, o Governo Federal ocupa um papel fundamental, seja pela responsabilidade de coordenar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a cargo do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), seja pela significativa participação no volume de recursos destinados à execução das ações.

410 Em termos orçamentários tem sido descentralizado, em cada um dos últimos anos, em torno de R\$ 3 bilhões para a execução de ações de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE), e que se destinam principalmente à manutenção da prestação de serviços pelos mais de 8 mil CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e pelos quase 2,5 mil CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), espalhados pelo país.

420 Em que pese a política pública de Assistência Social tenha por premissa a descentralização, inclusive de seu financiamento, é importante ressaltar o volume significativo de recursos aplicados pelo Governo Federal, por meio do MDSA.

430 A transferência destes recursos é bastante fracionada, tendo em vista, principalmente, a grande quantidade de entes federativos e as diferentes classificações dos recursos (anteriormente denominadas pisos e recentemente agrupadas em blocos de financiamento). Ressalte-se que quase 90% (noventa por cento) dos municípios brasileiros possuem menos de cinquenta mil habitantes, e, destes, quase três quartos possuem menos de vinte mil habitantes.

440 Esses recursos compuseram, no Plano Plurianual da União de 2012 a 2015, a classificação orçamentária do Programa 2037 – Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja nomenclatura foi atualizada no Plano atual (PPA 2016-2019) para ‘Consolidação do SUAS’.

450 A transferência destes recursos, oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), é realizada pelo MDSA (anteriormente denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS), sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

SUPERVISÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO SOBRE OS CONTROLES REALIZADOS PELOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

460 Esses recursos do FNAS, via de regra, são transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios por meio da sistemática conhecida por ‘Transferência Fundo a Fundo’, denominada na Loas por ‘transferência automática’, ou seja, com a dispensa da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, regendo-se pela legislação e normativos específicos da Política (PNAS). Deste modo, a sistemática de prestação de contas da execução destes recursos ao Governo Federal também é razoavelmente distinta.

470 Neste contexto, foi realizada em 2014, por esta Secretaria, auditoria operacional sobre esta sistemática de prestação de contas (das transferências fundo a fundo da Assistência Social), a qual deu origem a determinações e recomendações realizadas por meio do Acórdão 310/2015 - TCU - Plenário. Naquela oportunidade, no entanto, não foi possível avaliar a participação dos Conselhos de Assistência Social (estaduais, municipais e do DF) no processo de prestação de contas daqueles recursos, embora estes órgãos estejam diretamente envolvidos, sendo responsáveis pela emissão de ‘Pareceres’ sobre a regularidade da execução.

480 A atuação desses Conselhos, no entanto, não deve se restringir à emissão de opinião sobre demonstrativos ou relatórios de gestão. Conforme prevê a Loas, dentre outras atribuições, compete aos Conselhos de Assistência Social (CAS) realizar o ‘controle’ dos Fundos de Assistência Social dos respectivos entes federativos.

490 No SUAS, em princípio, os Conselhos de Assistência Social devem ocupar lugar de destaque, tanto que o Conselho Nacional de Assistência Social é a instância deliberativa superior do Sistema (Loas, Art. 17). O CNAS é órgão colegiado vinculado ao MDSA (e mantido por este), sendo composto de forma paritária por representantes do Governo e da Sociedade Civil.

500 Os demais Conselhos de Assistência Social guardam similaridade com o CNAS, no seu âmbito de atuação federativa, possuindo diversas competências, a maior parte delas relacionadas ao planejamento das ações de assistência social (aprovação e normatização) e ao controle destas.

510 Neste contexto, os Conselhos de Assistência Social são estruturas vinculadas ao Poder Executivo, em cada esfera, que buscam institucionalizar mecanismos de participação popular e de controle social, entendendo-se por ‘controle social’ aquele realizado pelos cidadãos sobre a gestão pública, e não o contrário.

520 Deve se destacar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, apesar de possuir unidades que realizam atividades de controle interno, delega para os Conselhos de Assistência Social a totalidade, ou quase totalidade, das ações de controle da aplicação de recursos ‘na ponta’ (majoritariamente municípios), mostrando significativa dependência da atuação de terceiros no controle dos recursos descentralizados.

530 Diversas foram as competências atribuídas aos Conselhos de Assistência Social, muitas delas aprimoradas e/ou acrescidas com o amadurecimento da Política de Assistência Social. A tabela a seguir apresenta, de forma sucinta, as competências atribuídas a este Conselhos, bem como referências legais ou normativas de cada uma.

PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

COMPETÊNCIA	REFERÊNCIA NORMATIVA
1. Aprovar a Política de Assistência Social	Loas, Art. 18, Inc. I; Res. CNAS 237/2006, Art. 3º, Inc. II
2. Aprovar o Plano de Assistência Social	Lei 9.604/98, Art. 2º; NOB SUAS 2005; NOB SUAS 2012, Art. 52
3. Aprovar Planos para a Celebração de Convênios	Loas, Art.10
4. Aprovar a Proposta Orçamentária da Assistência Social	Loas, Art. 18, Inc. VIII; Res. CNAS 237/2006, Art. 3º, IX; Loas, Art. 17, § 4º (N.R. em 2011)
5. Acompanhar a Execução da Política de Assistência Social	Loas, Art. 17, §4º (N.R. em 2011)
6. Orientar e Controlar Fundos de Assistência Social	Loas, Art. 30, II (e Art. 28, § 1º, com N.R. em 2011)
7. Emitir Parecer sobre o Plano de Ação do Cofinanciamento Federal	Portaria MDS 385/2005 e seguintes
8. Emitir Parecer sobre a Prestação de Contas do Cofinanciamento Federal	Portaria MDS 385/2005 e seguintes e Loas, Art. 30-C (Incluído em 2011)
9. Emitir Parecer sobre a execução do IGD-SUAS	Dec. 7.636/2011, Art. 11
10. Inscrever Entidades de Assistência Social	Loas, Art. 9º
11. Julgar Recurso sobre Inscrição de Entidades	Loas, Art. 9º; § 4º
12. Fiscalizar as Entidades de Assistência Social	Loas, Art. 9º, §2º
13. Definir Critérios sobre Benefícios Eventuais	Loas, Art. 22, §1º (Incluído em 2011)

14. Emitir Parecer sobre a Execução do IGD-PBF (se Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família)	Lei 10.836/2004, Art. 8º, §6º (Incluído em 2009)
15. Diversas Competências de Controle do Programa Bolsa Família (se ICS)	Dec. 5.209/2004, Art. 31

Fonte: Elaboração Própria; N.R. (Nova Redação).

540 Verifica-se no rol de competências apresentado uma significativa diversidade de atribuições, com relevância destacada para funções de planejamento e controle, mas contando também com funções de caráter mais executivo, a exemplo da inscrição das entidades privadas de assistência social.

550 A infraestrutura para o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social deve ser provida pela respectiva esfera de governo ao qual se vincula (Poder Executivo), conforme parágrafo único do Art. 17 da Loas. Na esfera federal, a infraestrutura para o funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social deve ser provida pelo MDSA, que é também o órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, com algumas competências específicas para exercício dessa coordenação (Loas, Art. 19).

560 Cabe, portanto, ao MDSA e ao CNAS, o devido apoio aos demais Conselhos de Assistência Social, de modo que estes “elementos fundamentais” do Sistema e da Política funcionem adequadamente.

PLANEJAMENTO E QUESTÕES DE AUDITORIA

580 Tendo em vista os objetivos desta Auditoria Operacional, na etapa de planejamento dos trabalhos foi formulada a seguinte questão de auditoria:

‘As ações de avaliação e monitoramento realizadas pelo MDS contribuem para o fortalecimento da atuação dos Conselhos de Assistência Social?’

590 Esta única questão de auditoria foi desdobrada em três subquestões, quais sejam:
‘1.1 – O arcabouço normativo é adequado para a atuação dos Conselhos de Assistência Social?
1.2 – Os Conselhos de Assistência Social estão em efetivo funcionamento?
1.3 – As ações de monitoramento e avaliação, realizadas pelo MDS, quanto à efetiva instituição e ao efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social são adequadas?’

600 No entendimento do Exmo. Ministro-Relator Weder de Oliveira, no despacho que suscitou a elaboração deste novo relatório (peça 52), as duas primeiras subquestões ‘podem ser caracterizadas como questões autônomas, em relação à questão central’.

610 Segundo este entendimento, poder-se-ia considerar a existência de três questões de auditoria ‘autônomas’, haja vista que a terceira subquestão guardou significativa identidade com a questão principal, tendo por tema as ações ‘ministeriais’ de monitoramento e avaliação da atuação dos CAS.

620 De acordo com as orientações do Manual de Auditoria Operacional aprovado pela Segecex (Portaria n.º 4/2010), sugere-se a formulação da questão (ou questões) de auditoria tendo por primeiro passo a descrição do ‘problema’.

630 Segundo esta sugestão, verifica-se que a concepção da auditoria foi motivada pela existência de diversos indícios, verificados principalmente em fiscalizações anteriores dos órgãos de controle externo e interno (TCU e CGU), de que, no âmbito do SUAS, os Conselhos de Assistência Social não estão exercendo adequadamente as suas funções, especialmente as de controle.

640 Diante desta situação e em face das competências da União, e mais especificamente desta Corte de Contas, verificou-se mais efetiva e adequada a atuação sobre os órgãos federais responsáveis pela coordenação das ações (MDSA) e pela aprovação da Política (CNAS), do que a atuação direta sobre os Conselhos de Assistência Social.

650 Deste modo, o ‘problema de auditoria’ pode ser expresso da seguinte forma: existência de indícios de impropriedades ou oportunidades de melhoria no monitoramento e avaliação realizados pelo MDSA e CNAS sobre o funcionamento dos CAS (especialmente quanto à atuação destes como instâncias de controle do SUAS), e no respectivo arcabouço normativo expedidos por estes órgãos federais.

660 Neste contexto foi formulada a questão principal de auditoria, há pouco transcrita, centrada nas ações de monitoramento e avaliação dos órgãos superiores (MDSA e CNAS), abordando, deste modo, a temática principal da ‘supervisão do MDSA’, constante dos objetivos da fiscalização.

670 Prosseguindo as primeiras análises da etapa de planejamento, verificou-se a necessidade de se avaliar fatores ‘externos’ que poderiam estar prejudicando a atuação dos Conselhos de Assistência Social, e que afetassem, principalmente, o exercício das competências de controle destes. Dentre estes fatores, coube especial destaque à necessidade de avaliação do ambiente normativo em que os CAS estão inseridos, o que deu origem a uma questão específica (a primeira subquestão).

680 Destaque-se, caso não esteja suficientemente explícito, que a avaliação do arcabouço normativo também está relacionada e inserida na atuação do MDSA (questão principal), haja vista que uma das principais formas que o MDSA e o CNAS têm para intervir no funcionamento dos CAS é por meio de alterações normativas.

690 Esta primeira subquestão auxilia na consecução do objetivo de se propor melhorias na sistemática de controle dos recursos, bem como no entendimento do estado atual desses controles. Com a intenção de deixar mais clara a relação com estes objetivos, será exposta adiante nova redação para a esta subquestão.

700 Em relação às demais subquestões, com o prosseguimento das análises iniciais na fase de planejamento, verificou-se dentre as normas que tratam da sistemática de transferência dos recursos, a exigência legal, para a realização dos repasses, de que os Conselhos de Assistência Social estejam em ‘efetivo funcionamento’, conforme dispõe o Art. 30 da Loas.

710 O condicionamento legal para o repasse de recursos mostrou-se significativamente adequado para nortear a elaboração das outras duas subquestões de auditoria. Por um lado, porque um dos objetivos da fiscalização é verificar (descrever) o estado atual do exercício do controle pelos Conselhos, o que, portanto, é parte relevante (ou até majoritária) do seu “efetivo funcionamento”. Por outro lado, porque o cumprimento das condicionantes para a realização de repasses deve ser etapa básica e obrigatória da sistemática de descentralização de recursos, inerente, portanto, ao controle dessa descentralização (sendo este controle o principal objeto que se pretende aperfeiçoar).

720 Sendo assim a segunda subquestão ‘Os Conselhos de Assistência Social estão em efetivo funcionamento?’ está relacionada ao objetivo ‘Descrever (...) o estado atual dos controles exercidos pelos conselhos (...)’ e, por consequência, subsidiar a proposição de melhorias. Do mesmo modo que na subquestão anterior, para dar maior clareza à vinculação com os objetivos, será exposta adiante nova redação da subquestão, com ênfase sobre o exercício da função controle (dentro da avaliação do efetivo funcionamento).

730 Deste modo, o conhecimento mais aprofundado sobre a situação real do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, auxiliará na identificação, com maior clareza, das eventuais impropriedades ou oportunidades de melhoria no monitoramento e avaliação da atuação dos CAS pelos órgãos responsáveis.

740 Por fim, considerou-se conveniente a busca e/ou organização de informações relacionadas ao ‘problema de auditoria’ propriamente dito, o qual aborda a adequação das ações de monitoramento e avaliação dos órgãos federais envolvidos (MDSA e CNAS) quanto ao adequado funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

750 A retomada, com singularidade, deste tópico, ensejou a formulação da terceira subquestão, similar à questão principal, buscando atender ao objetivo de ‘Avaliar a supervisão

do MDS (...)', entendendo por 'supervisão' as 'ações de monitoramento e avaliação', e também pretendendo contribuir significativamente com o objetivo de 'Propor melhorias na sistemática de controle de recursos federais que, no âmbito do SUAS, são descentralizados (...)'.

760 Ante o exposto, considerando o 'problema de auditoria' descrito anteriormente e a necessidade de dar maior clareza à aderência da questão de auditoria aos objetivos declarados e aprovados para a fiscalização (considerando também os apontamentos do Exmo. Ministro-Relator), fez-se razoável a reformulação da questão principal, com a seguinte redação:

'1 – Existem impropriedades ou oportunidades de melhoria no arcabouço normativo e no monitoramento e avaliação realizados pelo MDSA e CNAS sobre o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, especialmente quanto à participação destes na sistemática de controle dos recursos federais descentralizados?'.

770 Do mesmo modo, com a expectativa de dar maior clareza à vinculação das subquestões à questão de auditoria, tornou-se necessária, também, a adequação da redação das subquestões de auditoria, de modo a proporcionar maior clareza à subordinação destas à questão principal, conforme segue:

'1.1 – Os Conselhos de Assistência Social estão efetivamente funcionando, em especial, quanto ao exercício das suas competências de controle dos recursos repassados aos respectivos entes federativos?

1.2 – O arcabouço normativo é adequado para o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e, em especial, para o exercício da função de controle?

1.3 – As ações de monitoramento e avaliação realizadas pelo MDSA e pelo CNAS são adequadas para garantir a efetiva instituição e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, em especial, quanto à participação destes na sistemática de controle dos recursos federais transferidos?'

780 Convém ressaltar que, em que pese tenham sido realizadas adequações no texto das questões de auditoria, posteriores à emissão do relatório original (peça 46), não há prejuízo a este novo relatório de auditoria, tendo em vista que a essência das questões e subquestões formuladas originalmente na fase de planejamento da auditoria foram mantidas, não afetando os achados, evidências ou conclusões.

790 Os capítulos a seguir apresentam os achados da auditoria, decorrentes das análises realizadas na fase de execução, e serão explanados de acordo com a ordem de relevância, levando em consideração também a relevância das suas propostas de encaminhamento. O próximo capítulo trata de achados relacionados às deficiências no funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, e o seguinte, trata de obstáculos relacionados à forma de organização dos Conselhos.

FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

800 Este capítulo tem por objetivo relatar as análises sobre o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, cuja abordagem se deu, principalmente, em relação ao exercício das competências a eles atribuídas. De forma complementar, é dada atenção especial ao papel do MDSA na averiguação do efetivo funcionamento desses Conselhos, principalmente quanto ao exercício da função controle.

810 Tais análises foram realizadas sob a ótica das condicionantes para o repasse dos recursos previstas na Lei Orgânica da Assistência Social, e foram aprofundadas, especialmente, no que diz respeito à existência do Plano de Assistência Social e ao exercício do controle dos Fundos de Assistência Social.

820 Os dois aprofundamentos citados foram organizados como subtemas do tema principal (efetivo funcionamento). Deste modo, a proposição mais completa do encaminhamento será realizada ao final da última análise deste capítulo.

CONDICIONAMENTO INSUFICIENTE DO REPASSE DE RECURSOS QUANTO AO EFETIVO FUNCIONAMENTO

Achado

830 O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não condiciona adequadamente as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social no âmbito do SUAS, tendo em vista o funcionamento insuficiente de grande parte dos Conselhos de Assistência Social, e considerando, principalmente, a não realização de importantes atividades relacionadas ao planejamento e ao controle dos recursos repassados pela União para os estados e municípios.

Critério

840 A Lei Orgânica da Assistência Social estabelece, em seu Art. 30, quatro condições para a realização das transferências de recursos da Assistência Social, na forma a seguir:

‘Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 1998)’

850 Tais condições encontram-se também replicadas, com pequena alteração de forma, no Art. 52 da atual Norma Operacional Básica do SUAS, de 12 de dezembro de 2012. Há também maior detalhamento a respeito da alocação dos recursos próprios, nos Arts. 53 e 54.

860 Frise-se, deste modo, que não basta a instituição formal dos Conselhos de Assistência Social pelos entes beneficiários dos recursos. A primeira condição para a realização das transferências de recursos, e possivelmente a mais complexa de ser verificada, é a de que os CAS estejam em efetivo funcionamento.

870 Entretanto, não há na legislação ou nos normativos infralegais, a definição de procedimentos específicos que sejam realizados para ‘atestar’ o efetivo funcionamento dos Conselhos. Neste contexto, faz-se necessário que, primeiro, sejam definidos critérios para considerar os Conselhos de Assistência Social em ‘efetivo funcionamento’, de modo a dar por implementada essa condição.

Análise das Evidências

880 Por meio do Ofício de Requisição n.º 3 (peça 23), foram realizados alguns questionamentos à SNAS, dois deles diretamente relacionados com essa temática, conforme se verifica a seguir:

‘c) A SNAS e, em especial, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) fazem alguma verificação específica a respeito da adequada instituição do Conselho de Assistência Social por cada ente federativo recebedor de repasse de recursos? Caso positivo, favor detalhar o procedimento e informar se tal procedimento afetou de alguma forma o repasse de recursos.

d) A SNAS e, em especial, o FNAS fazem alguma verificação específica a respeito do adequado funcionamento do Conselho de Assistência Social, para cada ente federativo recebedor de repasse de recursos? Caso positivo, favor detalhar o procedimento e informar se tal procedimento afetou de alguma forma o repasse de recursos.’

890 A resposta da SNAS para as questões foi realizada por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS n.º 807, de 23/11/2015 (peça 32).

900 A primeira questão (item ‘c’) trata essencialmente da verificação da instituição dos Conselhos. Em síntese, a SNAS respondeu que tal verificação foi realizada quando da habilitação dos entes federados subnacionais ao SUAS, por meio do procedimento previsto no item 2.5 da Norma Operacional Básica anterior (NOB SUAS 2005).

910 Cabe esclarecer que o processo de habilitação dos municípios é realizado junto à Comissão Intergestores Bipartite (CIB) de cada Estado, devendo esta, ao final do processo de habilitação, comunicar à Comissão Intergestores Tripartite (CIT), da qual a União faz parte.

920 Faz-se necessário registrar, adicionalmente, que foram listados oito municípios, todos do Estado do Rio Grande do Sul e de pequeno porte, que a priori, segundo a SNAS, não se encontram habilitados ao SUAS.

930 A SNAS informou, também, que a regularidade da instituição dos CAS pode ser inferida pela atualização dos dados constantes no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CadSUAS, aplicativo informatizado instituído pela Portaria MDS 430, de 3/12/2008. Tal atualização é requisitada aos CAS, de acordo com parâmetros dos sistemas, em pelo menos três situações (cuja periodicidade é anual), quais sejam: preenchimento do Censo SUAS, emissão do parecer sobre o Plano de Ação e emissão do parecer sobre o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira.

940 Esta última informação constituiu, em síntese, a resposta da SNAS ao segundo questionamento (item ‘d’), que tem por tema a verificação do funcionamento dos Conselhos para a realização dos repasses.

950 A informação da SNAS, a priori, a respeito da quantidade de municípios que não se encontram habilitados ao SUAS pode causar estranheza, pois possibilita concluir que o MDSA não possui informações tempestivas a respeito da habilitação (ou eventual desabilitação) dos municípios.

960 Nos comentários dos gestores às principais análises contidas na versão preliminar do relatório (peça 40), a SNAS buscou esclarecer tal situação conforme se verifica a seguir:

‘49. A atualização de planilha em que constam os níveis de gestão dos municípios no SUAS é feita mensalmente pela SNAS, tendo como base as resoluções das Comissões Intergestores Bipartite – (CIB) enviadas, sempre que ocorre habilitação, mudança de nível de gestão ou desabilitação dos municípios. Assim, reafirma-se que a SNAS tem ciência dos municípios não habilitados ao SUAS e, inclusive, desenvolve ações em conjunto com os governos estaduais, no sentido de identificar as situações e apoiar os entes no processo de habilitação destes ao Sistema.’

970 Neste contexto, cabe considerar que a atualização mensal das informações sobre habilitação pode ser suficiente. Convém frisar, porém, que a SNAS depende de terceiros, no caso, das CIB, quanto à análise e informação sobre a regularidade da habilitação dos municípios.

980 Em continuidade aos comentários, entretanto, a SNAS ressalta que ‘a NOB SUAS 2012 rompe com a lógica de habilitação dos municípios, estados e Distrito Federal’. Tal rompimento está relacionado à alteração do Art. 6º da Loas, realizada pela Lei 12.435, em 2011, que passou a vigorar com o seguinte dispositivo:

‘§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.’

990 A NOB SUAS 2012, no entanto, não suprimiu imediatamente a sistemática de habilitação dos municípios ao SUAS, conforme esclareceu a SNAS: ‘o modelo de habilitação ainda é utilizado para municípios como regra de transição (NOB SUAS 2012, Art. 139, § 1º).’

1000 A habilitação ao SUAS somente será completamente abandonada quando estiverem em pleno funcionamento os Pactos de Aprimoramento do SUAS, cuja base normativa se encontra no Capítulo IV da atual Norma Operacional Básica. No caso dos estados e do Distrito Federal a nova sistemática já está vigente.

1010 Quanto à análise da instituição dos CAS, sem sombra de dúvida que a efetiva instituição dos mesmos é condição necessária para o seu efetivo funcionamento. Deste modo, em que pese pudesse ser feitas diversas análises sobre a regularidade da instituição dos Conselhos (por exemplo a respeito da qualidade do processo de habilitação), torna-se muito mais importante, e necessário, fazer análises que averiguem o efetivo funcionamento deles, posto que o funcionamento depende de anterior instituição. Ademais, conforme se verificou, a sistemática de habilitação, que, segundo a SNAS, seria parte significativa do processo de verificação da instituição dos Conselhos, encontra-se em vias de extinção.

1020 Ainda sobre a instituição dos Conselhos cabe também informar que, de acordo com o Censo SUAS de 2014, mais de dois mil CMAS podem estar com a respectiva legislação desatualizada, pois foram criados até o ano de 2004 e não tiveram suas leis alteradas desde então, em que pese o MDSA e o CNAS realizem esforços para orientar os Conselhos sobre a necessidade de atualização de seus normativos, por meio, por exemplo, da Resolução CNAS 237/2006 e da Resolução CIT 12/2014, tendo em vista as significativas alterações normativas ocorridas a partir de 2004.

1030 Sobre o funcionamento dos CAS, de acordo com a respostas da SNAS aos questionamentos anteriormente citados, o preenchimento e a atualização dos dados pelos Conselhos, no CadSUAS, seria o suficiente para o cumprimento da condicionante relativa ao efetivo funcionamento, exigida no Art. 30 da Loas.

1040 De fato, que, para o atendimento da condicionalidade, é necessário que o MDSA disponha de informações atualizadas a respeito dos Conselhos de Assistência Social. As informações constantes no referido sistema de cadastro, no entanto, podem ser consideradas muito básicas para o atendimento de tal finalidade.

1050 No CadSUAS é possível encontrar, além de dados cadastrais como endereço, telefone e e-mail, algumas informações sobre os recursos humanos (principalmente o nome dos conselheiros e a vigência de seus mandatos) e sobre a infraestrutura (disponibilidade de salas e equipamentos).

1060 Tendo em vista o caráter declaratório de tais informações, a veracidade é presumida. Neste contexto, é importante que a SNAS averigue, pelo menos de forma amostral, o grau de qualidade e confiabilidade dessas informações.

1070 A título de exemplo foram superficialmente verificadas as informações constantes do CadSUAS dos Conselhos dos dois maiores municípios brasileiros em termos populacionais (São Paulo e Rio de Janeiro), recebedores dos maiores montantes de repasses anuais, chegando, respectivamente, a R\$ 54 milhões e R\$ 31 milhões (somatório dos repasses do FNAS referentes ao ano de 2014, parcelas pagas, disponível em blog.mds.gov.br/fnas).

1080 No caso de São Paulo, verificou-se a ausência no CadSUAS das informações de dez conselheiros municipais (dois titulares e oito suplentes), desconsiderando, nesta ausência de informações, uma conselheira titular cadastrada como suplente. O referido Conselho possui dezoito conselheiros titulares e a mesma quantidade de suplentes, conforme consta na composição disponível no endereço eletrônico: ‘prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/comas’ (peças 41 e 42). Ademais, havia no CadSUAS uma conselheira suplente que não constava no referido sítio oficial.

1090 Em relação ao Rio de Janeiro, é interessante ressaltar a ausência quase absoluta de informações sobre o CMAS, no endereço eletrônico ‘rio.rj.gov.br/web/smds/conselhos’, à exceção do endereço, de dois telefones, de um e-mail desatualizado (conforme contato telefônico), e do seguinte texto, datado de janeiro de 2010 (peça 43):

‘Este conselho aprova a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal pelo Poder Executivo, para ações e serviços de assistência social, além de participar da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.’

1100 Aprofundando no exemplo, de fato, de acordo com a Lei Municipal 2.469/1996 (referência legal obtida no endereço eletrônico ‘asfunrio.org.br/institucional/utilidade2.htm’), cabe ao CMAS/RJ tão somente participar da elaboração do Plano de Assistência Social, não sendo responsável pela sua aprovação (esta é uma das competências previstas para os CAS e que será melhor analisada no tópico a seguir).

1110 Em relação às informações do CMAS do Rio de Janeiro, constantes do CadSUAS, verificou-se a ausência de informações de sete dos vinte conselheiros titulares, já considerando uma conselheira titular cadastrada como substituta. Verificou-se também a ausência de dez dos vinte conselheiros substitutos e a existência de dados de quatro conselheiros que não constam da listagem obtida junto ao CMAS/RJ (peças 44 e 45).

1120 Nas consultas realizadas ao CadSUAS, mesmo com autenticação de usuário (com uso de senha), não foi possível verificar a qual dos quatro segmentos os conselheiros pertenciam, nem mesmo foi possível inferir com razoável grau de certeza, se o conselheiro era representante do Governo ou da Sociedade Civil, ao contrário do informado na resposta do MDSA (peça 32, §48).

1130 Nos comentários dos gestores às principais análises contidas na versão preliminar deste relatório (peça 40, §53), a SNAS afirma que os perfis de edição de dados do CadSUAS conseguem visualizar informações sobre a representação dos conselheiros. Diante de tal afirmativa, convém considerar pertinente propor aos gestores que deem publicidade a tais informações.

1140 A SNAS acrescenta que os dados de representação dos conselheiros estariam disponíveis no Censo SUAS. De fato, uma das últimas questões dos questionários dos CAS trata da coleta de informações individualizadas sobre os conselheiros. Cabe esclarecer, no entanto, que na divulgação dos resultados dos Censos, os dados são publicizados sem o nome dos conselheiros (e sem o CPF), não sendo possível a identificação destes.

1150 Deste modo, verifica-se desde logo que a completude e a qualidade dos dados inseridos no CadSUAS são questionáveis, sendo que ‘críticas’ e cruzamentos adicionais possivelmente poderiam ser acrescidos aos sistemas, como a compatibilização da quantidade de conselheiros titulares e suplentes informada no CadSUAS e a constante do Censo SUAS, por exemplo.

1160 É de se questionar, no entanto, se a existência de tais informações, mesmo que atualizadas e fidedignas, seriam suficientes para atestar o efetivo funcionamento dos Conselhos.

1170 Saliente-se que o dispositivo legal trata de condicionante a ser verificada para a realização de repasses de recursos, e não apenas quando da habilitação ao SUAS, prevista no Capítulo II da NOB SUAS 2005 (e de forma semelhante no Art. 10 da NOB SUAS 2012).

1180 Deste modo, poder-se-ia considerar, com o aprofundamento do tema, que o efetivo funcionamento dos Conselhos guarda identidade com o exercício, de forma razoável, de suas competências ou atribuições.

1190 Neste contexto, torna-se pertinente analisar o exercício das competências pelos CAS. Convém, no entanto, analisar prioritariamente o exercício das competências relacionadas às condicionantes para transferência de recursos. Para ratificar essas condicionantes, reproduz-se, a seguir, a redação da nova NOB SUAS, de 12 de dezembro de 2012:

‘Art. 52. São requisitos mínimos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, de acordo com o art. 30, da LOAS:
I - conselho de assistência social instituído e em funcionamento;
II - plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social;
III - fundo de assistência social criado em lei e implantado; e
IV - alocação de recursos próprios no fundo de assistência social.’

1200 Sendo assim, serão realizadas adiante análises a respeito do exercício das competências dos CAS de aprovação dos Planos de Assistência Social e de orientação e controle dos Fundos de Assistência Social, as quais tem intrínseca relação com o condicionamento do repasse de recursos.

Propostas

1210 Conforme esclarecido anteriormente, a proposta de encaminhamento referente a este tópico, que será no sentido de que sejam cumpridas as condicionalidades do Art. 30 da Loas, será formulada ao final deste capítulo com o detalhamento possibilitado pelas análises realizadas a seguir.

1220 De todo modo, tendo em vista as informações específicas das análises há pouco descritas, caberá propor uma determinação singular à SNAS para que dê publicidade no CadSUAS, em atendimento ao respectivo princípio constitucional, às informações a respeito do

segmento representado por cada membro dos Conselhos de Assistência Social (governo, entidades, trabalhadores e usuários).

IMPROPRIADES NA APROVAÇÃO DO PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**Subachado**

1230 O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não condiciona adequadamente as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, tendo em vista que, a inexistência ou a não aprovação dos Plano de Assistência Social, pelos Conselhos de Assistência Social de muitos estados e municípios, não tem afetado a transferência de recursos da União para esses entes federados.

Critério e Análise das Evidências

1240 Em que pese a Loas e demais normativos infralegais estabeleçam como condição para o repasse de recursos a existência de Plano de Assistência Social (PAS), instituído pelos entes federativos destinatários dos recursos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não condiciona o repasse de recursos à existência destes.

1250 Esta conclusão torna-se possível com a análise das respostas dos Conselhos de Assistência Social à questão ‘O município (ou estado no caso de CEAS, ou DF no caso do CAS/DF), tem Plano de Assistência Social?’, constante dos Censos SUAS anuais. Este instrumento de coleta de informações foi regulamentado pelo Decreto 7.334, de 2010, e a partir daquele ano passou a contar também com questionário específico para os CAS, os quais incluem a questão transcrita.

1260 Analisando-se as respostas dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas), nas cinco edições do Censo SUAS com resultados disponíveis durante a auditoria (2010 a 2014), verifica-se que mais da metade dos Ceas já declarou, pelo menos uma vez, a inexistência de Plano Estadual de Assistência Social (Peas). A tabela a seguir apresenta a relação desses estados com a indicação do ano do questionário do Censo SUAS cuja resposta sobre a existência do Peas foi negativa:

CEAS QUE DECLARARAM A INEXISTÊNCIA DE PEAS**POR EDIÇÃO DO CENSO SUAS (ANO)**

CÓDIGO IBGE	ESTADO (CEAS)	EDIÇÃO DO CENSO SUAS
12	Acre	2010 a 2012
14	Roraima	Todos
17	Tocantins	2014
21	Maranhão	2010
22	Piauí	2011 a 2014
25	Paraíba	2010 e 2013
27	Alagoas	2010
28	Sergipe	2010 a 2013
29	Bahia	Todos
32	Espírito Santo	Todos
35	São Paulo	2010

42	Santa Catarina	2010 a 2013
43	Rio Grande do Sul	2013
52	Goiás	2010 a 2012

Fonte: Censo SUAS 2010 a 2014

1270 Note-se que na primeira edição do questionário para os Ceas, em 2010, onze dos vinte e seis estados responderam pela inexistência do referido Plano. Apesar da redução significativa de respostas negativas daquele ano para as respostas mais recentes (2014), cinco estados ainda declararam a ausência do Plano Estadual de Assistência Social.

1280 A importância do Peas deve ser ressaltada, pois que os mesmos deveriam, idealmente, nortear, ou pelo menos influenciar, a elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) dos respectivos municípios, pelo menos no que concerne às ações articuladas e às deliberações de âmbito estadual.

1290 Neste contexto, verifique-se o disposto no Decreto 7.788/2012, que regulamenta o FNAS, e que, de forma semelhante, também estava previsto no Art. 1º, §2º, do Decreto 2.529/1998 (revogado pelo mesmo):

‘Art. 6º Os recursos transferidos do FNAS aos fundos dos Estados, Distrito Federal e Municípios serão aplicados segundo prioridades estabelecidas em planos de assistência social, aprovados por seus respectivos conselhos, observada, no caso de transferência a fundos municipais, a compatibilização com o plano estadual e o respeito ao princípio da equidade.’

1300 Quanto aos municípios, em termos relativos, a situação é um pouco melhor. Anualmente, no entanto, centenas de CMAS declaram a inexistência de seus Planos. Em 2013, todos os estados possuíam municípios com resposta negativa a respeito da existência do PMAS, e em 2014, dentre os que responderam o questionário do Censo SUAS, apenas no estado do Tocantins não havia municípios que apontaram a inexistência do referido Plano.

1310 A tabela a seguir apresenta, por Censo SUAS, o total de Conselhos que responderam ‘Não’ à pergunta sobre a existência dos Planos. Adicionalmente apresenta-se também o quantitativo de municípios que não responderam ao Censo SUAS, e o somatório de ambas as quantidades (tendo em vista a razoabilidade de se considerar que a maior parte dos municípios que não responde ao Censo SUAS provavelmente não tem PMAS).

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS QUE NÃO TEM PLANO DE ASSISTÊNCIA E QUE NÃO RESPONDERAM AO CENSO SUAS – POR ANO

ANO DO CENSO SUAS	PLANO NÃO EXISTE	NÃO RESPONDEU*	TOTAL (SOMA)
2010	452	319	771
2011	537	311	848
2012	484	387	871
2013	480	301	781
2014	407	204	611

Fonte: Censo SUAS (2010-2014).

*Considerando 5.565 municípios de 2010 a 2012, e 5.570 a partir de 2013.

1320 Além dos dados da tabela anterior, convém citar que mais de novecentos CMAS declararam não ter havido, no ano anterior, discussão sobre o Plano Municipal de Assistência Social (Censo SUAS 2014, Questão 29).

1330 Convém informar também que todos os governos estaduais têm recebido repasses de recursos do SUAS e que, de acordo com a planilha de desembolsos do FNAS, recebida em resposta ao Ofício de Requisição n.º 2 (peça 18), apenas vinte municípios brasileiros não receberam nenhum repasse entre 2013 e 2015 (desses vinte, nove receberam transferências para a Gestão do Programa Bolsa Família).

1340 Para melhor entendimento do tema, por meio do Ofício de Requisição n.º 3 (peça 23) foi realizado questionamento específico, a seguir transcrito, a respeito dos Planos de Assistência Social:

‘e) A SNAS e, em especial, o FNAS fazem alguma verificação específica a respeito da existência do Plano de Assistência Social de cada ente federativo recebedor de repasse de recursos? Caso positivo, favor detalhar o procedimento, inclusive sobre a existência de análises do documento quanto à qualidade, a atualidade e a adequação do mesmo ao repasse de recursos e vice-versa, e informar se tal procedimento afetou de alguma forma o repasse de recursos.’

1350 Na resposta ao referido Ofício (peça 32), a SNAS trouxe, principalmente, informações a respeito do Plano de Ação (para o cofinanciamento federal), mas informou também que o processo de habilitação dos municípios, pactuados no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) de cada estado, inclui a verificação da existência do Plano Municipal de Assistência Social, conforme previu o item 2.5 da NOB SUAS 2005.

1360 Quanto ao processo de habilitação, convém verificar que o item 4.2 da NOB SUAS 2005 previu, dentre as competências das CIB, a possibilidade de desabilitação a qualquer tempo, e tratou também da renovação das habilitações dos municípios, cuja periodicidade deveria ser normatizada em seus regimentos internos.

1370 No caso dos estados e do Distrito Federal, a NOB SUAS 2005 trouxe, em seus itens 2.2 e 2.3, de forma semelhante ao processo de habilitação, os requisitos e trâmites para a comprovação da Gestão Estadual e do Distrito Federal. Cabe ressaltar que a análise do cumprimento destes requisitos deveria ser realizada pelo Governo Federal, mediante parecer técnico, com posterior apreciação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), da qual a União também faz parte.

1380 Neste contexto, as informações dos Censos SUAS explicitadas a pouco trazem evidência significativa de que a verificação da comprovação dos requisitos para as gestões estaduais e do Distrito Federal não tem sido atualizadas (e possivelmente não foram realizadas adequadamente), e, do mesmo modo, quanto à verificação dos requisitos para a habilitação dos municípios.

Obrigatoriedade da Aprovação dos Planos de Assistência Social pelos Conselhos

1390 Aprofundando-se na questão, pode-se considerar que a redação da Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada em 1993, não foi explícita quanto à definição da competência dos Conselhos de Assistência Social para a aprovação dos Planos de Assistência Social, em que pese o disposto no Art. 10, a seguir transcrito:

“Art. 10. A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos.”

1400 Com a edição da Lei 9.604, de 5 fevereiro de 1998, a exigência de que os Planos de Assistência Social fossem aprovados pelos Conselhos restou mais clara, conforme se verifica a seguir:

‘Art. 2º Os recursos poderão ser repassados automaticamente para o fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato, desde que atendidas as exigências deste artigo pelo respectivo Estado, Distrito Federal ou Município.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, na forma prevista no caput, serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados, pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade.'

1410 Com a edição desta Lei (que tratou da prestação de contas de recursos do FNAS), tal exigência restou explícita em regulamento federal, o Decreto 2.529, de 25 de março de 1998, sendo mantida na atualização da regulamentação do Fundo Nacional de Assistência Social, realizada em 2012, por meio do Decreto 7.788 (Art. 6º).

1420 Posteriormente à edição da Lei 9.604/98, a NOB SUAS 2005, também incluiu a aprovação dos Planos pelos Conselhos, dentre os requisitos para habilitação e para comprovação da gestão (itens 2.2, 2.3 e 2.5). E de modo ainda mais normativo, estabeleceu a NOB SUAS 2012, no inciso II do art. 52, já transscrito na análise anterior, ao replicar as condicionalidades previstas na Loas para a transferência de recursos.

1430 Em consonância com o que foi citado anteriormente, é possível que mais de mil e setecentos Conselhos estejam com suas legislações desatualizadas, tendo em vista terem sido criados até 1997 e afirmarem a ausência de atualização de suas leis de criação. Reafirme-se o exemplo citado na análise anterior, do segundo maior município destinatário de repasses do FNAS, a capital do estado do Rio de Janeiro, em que a lei de criação do CMAS/RJ não prevê a aprovação do PMAS pelo referido Conselho (em que pese este tenha afirmado, no Censo SUAS 2014, que deliberou sobre o Plano).

1440 A respeito de tal situação, convém verificar que, dentre os estados que afirmaram possuir Peas, de acordo com o Censo SUAS 2014 (Questão 28), dois Ceas (Santa Catarina e Rio Grande do Sul) afirmaram não ter deliberado sobre os respectivos Planos (no Censo SUAS 2013, apenas o estado de Tocantins não deliberou). No caso dos municípios, em 2014, 134 (cento e trinta e quatro) CMAS afirmaram não terem deliberado sobre o PMAS existente.

1450 Nestes termos, verifica-se o descumprimento de duas disposições normativas, primeiro a realização de transferências de recursos pelo MDSA a entes federativos que não possuem Plano de Assistência Social, segundo, a não aprovação dos Planos, em alguns entes federativos, pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

1460 Adicionalmente, tendo em vista a não verificação da existência dos Planos pelo MDSA, infere-se também a não verificação de seus aspectos qualitativos, e em especial, a sua compatibilidade com o cofinanciamento estadual e/ou federal, conforme estabelece o Art. 6º do Decreto 7.788/2012.

1470 Cabe ressaltar que, com a NOB SUAS 2012, foi determinada a compatibilização temporal dos Planos de Assistência Social com os Planos Plurianuais (PPA), quanto ao período de elaboração e duração de quatro anos, restando também melhor normatizado o conteúdo deles (Arts. 18 a 22).

Análise a respeito do Plano de Ação para o Cofinanciamento Federal

1480 Quanto à resposta da SNAS (peça 32, questão 'e') citada anteriormente, convém fazer análise mais detalhada relativa ao Plano de Ação (para o cofinanciamento federal). A referida resposta esclarece que, para fins de repasse de recursos federais realizados por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (cofinanciamento), 'o Plano de Assistência Social deverá ser desdobrado em instrumento informatizado denominado Plano de Ação'.

1490 Deste modo, o Plano de Ação é caracterizado como subconjunto do Plano de Assistência Social, no qual 'são descritos os serviços, programas e o apoio à gestão cofinanciados com recursos federais', e que o mesmo 'é feito com base no respectivo Plano de Assistência Social'.

1500 Pelo início da resposta e seu contexto, é possível depreender que, tendo em vista a dificuldade que o MDSA tem para verificar a existência (e a qualidade) de todos os Planos de Assistência Social dos quase cinco mil e seiscientos entes federados componentes do SUAS, a

serem cofinanciados, houve uma delegação sistêmica dessa verificação à CIT e às CIB estaduais, restando ao MDSA apenas a realização de uma verificação específica por meio do Plano de Ação.

1510 Sem aprofundar na análise da legalidade desta ‘delegação’, às referidas Comissões, da verificação da existência (e da qualidade) dos Planos de Assistência Social (verificação necessária para resguardar o cumprimento da condicionante para o repasse de recursos), causou estranheza o restante da resposta da SNAS. Trata-se da realização dos repasses mesmo sem o preenchimento dos Planos de Ação ou sem a aprovação pelos respectivos Conselhos.

1520 De acordo com a SNAS, não existiria ‘legislação específica em vigor que normatize sanções nos casos em que não são apresentados à SNAS os respectivos Planos de Ação’ e ‘o não preenchimento do Plano de Ação ou de seu parecer não possui impacto nos repasses realizados pela SNAS no que tange ao cofinanciamento federal dos serviços e programas socioassistenciais’.

1530 Ora, deste modo, tornou-se possível a realização do cofinanciamento federal sem a existência dos Planos de Assistência Social e também sem o preenchimento e/ou aprovação dos Planos de Ação.

1540 De acordo com as respostas do Censo SUAS 2014 (Questão 37), 383 (trezentos e oitenta e três) Conselhos Municipais não emitiram parecer sobre o Plano de Ação, incluindo três metrópoles. Este quantitativo pode ser ainda maior, a se considerar os mais de duzentos municípios que não responderam àquele Censo.

1550 Ademais, há que se considerar, que a Portaria MDS 625/2010, citada na resposta, dispôs, em seu Art. 1º, e no Art. 3º a seguir transcrito, sobre a obrigatoriedade do preenchimento do Plano de Ação:

‘Art. 3º O lançamento das informações que compõem o Plano de Ação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e sua avaliação pelo respectivo Conselho de Assistência Social deverão ocorrer eletronicamente, a cada ano, no exercício a que se refere esta Lei.

§ 1º O fluxo de preenchimento obrigatório do Plano de Ação, no sistema informatizado SUAS Web, será disciplinado em ato específico da SNAS.

§ 2º Após a aprovação da Lei Orçamentária Anual da União, as informações contidas no Plano de Ação poderão ser atualizadas e validadas, no prazo de trinta dias, pelo órgão gestor e pelo respectivo Conselho de Assistência Social.’

1560 O MDSA informou, portanto, que ‘até o momento, a finalização do preenchimento do Plano de Ação não ensejou a aplicação de sanções administrativas’ para os entes.

1570 Adicionalmente, no entanto, trouxe notícia de que estava em tramitação normativo que incluiria ‘artigo que tratará da suspensão de repasses de recursos do FNAS para os casos de não finalização do preenchimento do Plano de Ação dentro dos prazos estabelecidos’.

1580 De fato, já na fase final desta auditoria (elaboração do relatório), foi publicada a Portaria MDS 113, de 11 de dezembro de 2015, que revogou a Portaria MDS 625/2010, e inovou a regulamentação das transferências de recursos do cofinanciamento federal ao normatizar os ‘Blocos de Financiamento’, nova sistemática para os repasses que estava pendente de regulamentação desde de 12 de dezembro de 2012 (data da atual NOB SUAS).

1590 Registre-se na transcrição a seguir, o dispositivo noticiado (da Portaria MDS 113/2015):

‘Art. 4º (...)

§ 5º Após o prazo disciplinado nos §§ 3º e 4º deste artigo, e não lançadas as informações no Plano de Ação e respectiva avaliação do Conselho de Assistência Social competente, a SNAS suspenderá o repasse dos Blocos de Financiamento disciplinados nos incisos I a IV do art. 7º e de Programas e Projetos, do exercício de referência do respectivo Plano de Ação, até que todo o ciclo de preenchimento ocorra, com o parecer favorável do Conselho de Assistência Social.’

1600 Há que se ressaltar que, na definição dos termos utilizados no normativo transcrito, e em consonância com o texto da NOB SUAS 2012, a suspensão dos repasses difere do

bloqueio, pois não comporta a transferência retroativa dos recursos, o que caracteriza, desta forma, uma sanção ao descumprimento da regra.

1610 Em que pese a possibilidade de solução parcial do problema com esta nova normatização, ocorrida durante esta auditoria, há que se verificar posteriormente a real implementação do mecanismo previsto.

1620 Ademais, foi de se estranhar o entendimento da SNAS (anterior ao novo normativo), da impossibilidade de se bloquear ou suspender os repasses pela falta do preenchimento do Plano de Ação, tendo em vista a obrigatoriedade do mesmo, prevista nos normativos, agravante da ausência de verificação da existência dos Planos de Assistência Social, do qual aqueles deveriam proceder.

1630 Convém ressaltar que até a edição do Decreto 7.788, em 2012, o Decreto 2.529/1998 condicionava o repasse de recursos a apresentação, pelos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, de Plano de Trabalho. Entende-se, durante a vigência do antigo regulamente, que o Plano de Ação cumpria essa função.

1640 Verifica-se, também, que os primeiros normativos pós criação do MDS (atual MDSA), como a Portaria MDS 736/2004, previam claramente a suspensão dos repasses, a exemplo do artigo a seguir transcrito (deste normativo):

‘Art. 18 O descumprimento dos prazos estabelecidos nesta Portaria implicará na suspensão automática das transferências, até o cadastramento e apresentação do respectivo Plano de Ação e Acompanhamento Físico.’

1650 Ademais, dever-se-ia considerar o disposto na NOB SUAS 2012, quando se refere ao bloqueio dos repasses motivado pelo descumprimento de normativas do SUAS, conforme transcrito a seguir:

‘Art. 83. Serão aplicadas medidas administrativas e o processo de acompanhamento de que trata o Capítulo V desta Norma quando:

I - não forem alcançadas as metas de pactuação nacional e os indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

II - não forem observadas as normativas do SUAS.

§1º Cabem as seguintes medidas administrativas para as transferências relativas ao cofinanciamento federal dos serviços, incentivos, programas e projetos socioassistenciais:

I - bloqueio temporário, que permitirá o pagamento retroativo após regularização dos motivos que deram causa; ou

II – suspensão.

§2º (...)’

1660 Entende-se, deste modo, que há anos o repasse de recursos pelo MDSA deveria ter sido condicionado da obrigatoriedade do preenchimento e aprovação do Plano de Ação, conforme já previam a Portaria MDS 625/2010 e anteriores (observância das normativas do SUAS).

1670 A falta de bloqueio ou suspensão de repasses (que deveriam ser motivados pelo não preenchimento ou ausência de aprovação de Planos de Ação) deve ter contribuído significativamente para uma indevida situação de acúmulo de recursos, por alguns entes federativos, que atingiram elevado saldo disponível em contas bancárias.

1680 Tal foi o contexto da Portaria MDS 36, de 25 de abril de 2014, que regulamentou a imediata suspensão de repasses a entes com saldo em conta superior ao equivalente a 24 (vinte e quatro meses) de repasses (Art. 5º, Inciso IV), e estabeleceu como regra o acúmulo máximo de saldo equivalente a doze meses de repasse (Art. 3º, Inciso I).

1690 Esta relação de causa e efeito, no entanto, não foi admitida pelo MDSA, conforme pode se verificar nos comentários dos gestores às principais análises deste relatório (peça 40, §58), os quais afirmam que ‘a ausência do preenchimento do Plano de Ação e o acúmulo de saldos nas contas vinculadas são situações distintas que recentemente tiveram uma abordagem técnica normativa diferenciada’.

Análise do Cumprimento da Condisionalidade do Plano de Assistência Social

1700 A despeito das análises anteriores sobre o Plano de Ação, convém retomar o fato de que a condisionalidade para o repasse de recursos, prevista na Loas, Art. 30, Inciso III, se refere ao Plano de Assistência Social, o qual foi melhor regulamentado no Capítulo III da NOB SUAS 2012, com o estabelecimento de sua estrutura e, inclusive, da sua duração quadrienal (com elaboração concomitante ao Plano Plurianual).

1710 A respeito do efetivo cumprimento desta condisionalidade, no entanto, não é razoável supor que o legislador tenha pretendido que o Ministério seja mero repositório de documentos (no caso, dos Planos de Assistência Social dos entes federativos cofinanciados), mesmo que em formato eletrônico, sem qualquer análise sobre tais documentos.

1720 Nesse sentido, será importante ponderar sobre o atendimento ao princípio do custo/benefício dos controles, em relação à realização, pelo MDSA, da análise periódica dos Planos de Assistência Social de quase cinco mil e seiscentos entes federativos cofinanciados, dentre estados e municípios.

1730 Para melhor entendimento, convém replicar a informação a seguir, contida nos comentários dos gestores (peça 40):

'65. Cabe ressaltar que a grande maioria dos municípios brasileiros – 3.919 municípios - possui até 20 mil habitantes e outros 1.043 possuem de 20.001 até 50 mil habitantes. Isto significa que 89,1% dos municípios brasileiros são de pequeno porte I e II, apresentando características específicas diferentes dos grandes municípios o que reflete diretamente na estrutura dos Conselhos Municipais de Assistência Social.'

1740 De fato, considerando o universo de entes federativos brasileiros, a sua grande maioria é composta de pequenos municípios (porte classificado pelo aspecto populacional), com grande concentração populacional nas metrópoles e nos grandes municípios.

1750 A título de exemplo, e utilizando dados do Censo SUAS 2014, o município de São Paulo teria população superior a quase dois mil e trezentos municípios de pequeno porte, e somando-se as populações municipais, em ordem crescente, a população de apenas dois municípios (São Paulo e Rio de Janeiro) equivaleria a mais da metade dos municípios brasileiros.

1760 Convém considerar que as transferências de recursos do FNAS não são realizadas com base em um cálculo simples com dados populacionais per capita. De todo modo, é praticamente certo que os maiores municípios, em termos populacionais, ocupam o topo do ranking dos montantes transferidos.

1770 Neste contexto, em cumprimento à condisionalidade da Loas, o MDSA deveria passar a realizar a análise dos Planos de Assistência Social, sendo razoável, no entanto, possibilitar que se leve em consideração a relação custo-benefício deste procedimento (controle), por meio da utilização de critérios de materialidade (montante de recursos transferidos) ou populacionais, por exemplo.

1780 Há, no entanto, que se ressalvar a importância dos Planos Estaduais de Assistência Social, pois os Planos Municipais devem ser compatíveis com os PEAS, conforme dispõem a Lei 9.604/1998 e a NOB/SUAS 2012.

1790 Caso contrário, seria necessário que fosse realizada alteração legislativa no Art. 30 da Loas, de modo a afastar o cometimento de ilegalidade na realização de repasses de recursos sem o condicionamento à efetiva existência dos Planos de Assistência Social.

Propostas

1800 Conforme esclarecido anteriormente, a proposta de encaminhamento referente a este tópico, no sentido de que seja cumprida a condisionalidade analisada, referente à existência dos Planos de Assistência Social com a respectiva aprovação dos Conselhos de Assistência Social, será formulada ao final deste capítulo em conjunto com as demais.

ORIENTAÇÃO E CONTROLE INSUFICIENTES DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Subachado

1810 O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não condiciona adequadamente as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, tendo em vista o insuficiente ou inadequado exercício pelos Conselhos de Assistência Social, de atribuições relacionadas à orientação e controle dos Fundos de Assistência Social dos respectivos entes federativos (estados e municípios).

Critério

1820 A Loas, em seu Art. 30, condicionou o repasse de recursos a efetiva instituição e funcionamento dos Fundos de Assistência Social. Tal condicionamento é composto também de uma das mais importantes competências a ser exercida pelos Conselhos de Assistência Social: a orientação e o controle dos Fundos. Esta foi a previsão do Inciso II e também do §1º do Art. 28, a seguir transcritos:

‘Art. 28. (...)

§1º Cabe ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas 3 (três) esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. ([Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011](#))

(...)

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

(...’)

1830 Esta competência dos Conselhos está intrinsecamente relacionada com a segunda diretriz constitucional para a organização da Assistência Social (Art. 204, Inciso II), inscrita também na Loas (Art. 5º), conforme se verifica a seguir:

‘Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; (...’)

Análise das Evidências

1840 Analisando as respostas do Censo SUAS 2014 (Questão 29) verifica-se que mais de mil Conselhos Municipais de Assistência Social afirmaram não ter discutido o financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios, atividade esta, inerente à competência de orientar e controlar os respectivos Fundos de Assistência Social. Dentre estes, incluem-se metrópoles (Rio de Janeiro, Salvador, Manaus e Belém) e uma quantidade significativa de municípios grandes e médios. No caso dos Conselhos Estaduais, houve negativa de que este tema (financiamento) tenha sido discutido, pelos Ceas dos estados do Rio Grande do Sul e Tocantins.

1850 Deve-se considerar que parte da orientação que os Conselhos de Assistência Social devem dar aos Fundos está relacionada com atividades de planejamento, como a aprovação dos Planos de Assistência Social e dos Planos de Ação (para o cofinanciamento federal), que foi objeto de análise no tópico anterior.

1860 De outra sorte, a orientação a ser dada aos Fundos de Assistência Social também deve ser realizada por meio de normas a serem expedidas pelos Conselhos. Sob tal aspecto, no entanto, não foram obtidas muitas informações, à exceção de três questões do Censo SUAS, que tratam da deliberação dos Conselhos a respeito da normatização da utilização dos recursos.

1870 De acordo com as respostas dos Conselhos Estaduais de Assistência Social à Questão 39 do Censo SUAS 2014, quatro Ceas (Rio Grande do Norte, Tocantins, Paraíba e São Paulo) não deliberam sobre critérios de repasse de recursos aos municípios (em que pese os dois

últimos tenham respondido que deliberavam nos três Censos SUAS anteriores). Ressalte-se que, na primeira edição da referida questão (Censo SUAS 2011), oito Ceas informavam não deliberar sobre tais critérios.

1880 Em relação ao repasse de recursos a entidades de Assistência Social, verifica-se que onze Ceas e o CAS/DF afirmaram, na Questão 38 do Censo SUAS 2014, não deliberar sobre critérios de repasse de recursos a entidades.

1890 Interessante notar, tendo em vista a razoável inconstância das respostas, que dezenove diferentes Conselhos Estaduais já fizeram tal negativa (em pelo menos uma das quatro edições do Censo que contou com esta questão). Quanto aos Conselhos que mantiveram certo padrão na resposta, infere-se que Piauí, Rio Grande do Norte e São Paulo passaram a deliberar sobre os critérios de repasse a entidades, enquanto Maranhão, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal, nunca o fizeram.

1900 Sobre esta mesma questão, dos quase três mil e novecentos Conselhos Municipais que declararam possuir pelo menos uma entidade inscrita (na Questão 47), quase mil e oitocentos Conselhos afirmaram não deliberar sobre critérios para repasse de recursos a entidades. Cabe ressaltar a presença nesta lista de muitos municípios médios e grandes, além de seis metrópoles (Salvador, Porto Alegre, Belém, Goiânia, São Gonçalo e Maceió).

1910 E há também a questão a respeito da regulamentação da concessão dos benefícios eventuais (Questão 40). Verifica-se, das respostas ao Censo SUAS 2014, que quase dois mil e oitocentos CMAS não regulamentaram a concessão de benefícios eventuais (auxílios em virtude de nascimento ou morte, por exemplo). Desses Conselhos, mais de mil e duzentos sequer estariam discutindo o assunto, de acordo com as respostas à Questão 29 (décimo primeiro tema), com destaque, neste caso, para as três metrópoles do estado de São Paulo e a maioria de suas grandes cidades.

1920 Sobre esta mesma questão, verifica-se que metade dos vinte e seis Estados, que deveriam participar no custeio desses auxílios, também informaram não ter regulamentado os benefícios eventuais.

1930 Assim, a ausência de “efetivo funcionamento” dos CAS, em relação à orientação dos Fundos de Assistência Social, fica comprovada por meio das respostas dos próprios Conselhos aos Censos SUAS. Cabe ressaltar ainda, que a ausência de resposta de uma pequena parte dos Conselhos tende a ser uma agravante às análises realizadas.

1940 Quanto ao exercício da competência de controle dos Fundos de Assistência Social, pelos Conselhos, com os dados do Censo SUAS 2014 e anteriores, será possível um aprofundamento maior na análise. Convém ressaltar, no entanto, a relação intrínseca deste tema com as análises, neste relatório, constantes do item ‘Inadequações para o exercício de competências de controle’ que trata, em essência, da necessidade de segregação de funções daqueles que realizam atividades de controle em relação à gestão.

1950 Ressalte-se, também, que poderia ser realizada uma análise mais restritiva da competência de controle dos Fundos de Assistência Social, restringindo-se, por exemplo, a uma abordagem relacionada apenas aos demonstrativos financeiros. Não foi essa a opção das análises a seguir, que abordarão vários aspectos do tema (controle da aplicação dos recursos a ser realizada pelos Conselhos).

1960 Neste contexto, é interessante verificar, no Censo SUAS 2014, que dez dos vinte e seis Conselhos Estaduais de Assistência Social afirmaram não ter realizado qualquer discussão a respeito da fiscalização dos serviços de assistência social, conforme se depreende das respostas à Questão 29 (décimo quinto tema).

1970 Em relação aos municípios, pode-se considerar o fato ainda mais grave, tendo em vista que, incluindo-se os duzentos e quatro Conselhos que não responderam ao Censo SUAS 2014, praticamente metade dos CMAS afirmaram não ter discutido a fiscalização dos serviços ofertados (seja por instituições públicas ou privadas).

1980 Verificando-se as respostas a questionamento mais objetivo (Questão 32), 456 (quatrocentos e cinquenta e seis) CMAS declararam não realizar qualquer fiscalização sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS. Dos Conselhos que afirmaram realizar algum tipo de fiscalização, 2.601 (dois mil seiscentos e um) confirmaram a ausência de planejamento para esta atividade (Questão 34).

1990 Em que pese a ausência de planejamento para a realização das fiscalizações, por mais da metade dos CMAS que declararam realizar algum tipo de fiscalização, seja um fato relevante per si, há que se considerar também a ‘relação de identidade’ proposta no Censo SUAS, entre a falta de planejamento e a realização de fiscalização apenas mediante denúncia. Para maior clareza, transcreve-se, a seguir, a referida Questão.

‘34. O conselho tem planejamento das fiscalizações realizadas anualmente?

Sim

Não, as fiscalizações são realizadas somente mediante denúncia.’

2000 Neste contexto, é possível concluir, por meio das respostas a respeito da frequência no recebimento de denúncias (Questão 46, primeiro item), que, dos Conselhos Municipais que realizam fiscalizações “somente mediante denúncia”, mais de mil não realizam fiscalizações, pois afirmam nunca terem recebido denúncias. A tabela a seguir apresenta o detalhamento dessas informações:

FREQUÊNCIA NO RECEBIMENTO DE DENÚNCIAS

DOS CMAS QUE NÃO PLANEJAM FISCALIZAÇÕES

FREQUÊNCIA NO RECEBIMENTO DE DENÚNCIAS	QUANTIDADE
Nenhuma (CMAS Não Respondeu)	204
Nenhuma (CMAS Não Fiscaliza)	456
SUBTOTAL (I)	660
Nenhuma (CMAS Nunca Recebe)	1.020
SUBTOTAL (II)	1.680
Anual	488
Semestral	649
SUBTOTAL (III)	2.817
Trimestralmente	380
Mensalmente	64
TOTAL	3.261

Fonte: Censo SUAS 2014 (Questões 32 e 46)

2010 Ou seja, com base nos dados expostos, é razoável inferir que quase mil e setecentos Conselhos não realizam fiscalizações (Subtotal II), considerando-se a realização de fiscalização ‘somente mediante denúncia’ e a inexistência destas. Há de se ressaltar também que mais de mil e cem CMAS, dos que fiscalizam somente mediante denúncia, recebem apenas uma ou duas

denúncias anuais (frequência anual e semestral), totalizando aproximadamente três mil CMAS com quase nenhuma atividade de fiscalização (Subtotal III).

2020 Aprofundando-se a análise relativa ao recebimento de denúncias (Questão 46), verifica-se que a ausência de denúncias não está restrita aos CMAS que não planejam suas fiscalizações, tendo em vista que, em termos relativos, o número de Conselhos que afirmam ter planejamento das fiscalizações (e não receberam denúncias) é, inclusive, superior (levemente).

2030 De forma geral, dentre os 5.365 CMAS que responderam o Censo SUAS 2014, 42% (quarenta e dois por cento) afirmaram ‘nunca’ receberem denúncias. Além desses, 18% (dezoito por cento) afirmaram receber denúncia ‘anualmente’ e 22% (vinte e dois por cento), ‘semestralmente’. Note-se que tais situações atingem mais de oitenta por cento dos Conselhos.

2040 É de se questionar se o recebimento de denúncias não deveria ser uma das características principais do controle exercido pelo Conselhos de Assistência Social, tendo em vista que se atribui a este órgão a denominação de ‘Controle Social’.

2050 Em continuidade à análise, outro ponto significativo que ressalta das respostas dos CMAS que afirmaram realizar algum tipo de fiscalização, diz respeito a não fiscalização in loco.

2060 Quase 24% (vinte e quatro por cento) dos que afirmam realizar fiscalizações, o fazem apenas ‘por meio de análise de relatórios’, conforme respostas à Questão 33. Destaque-se, neste grupo, a presença das metrópoles São Paulo e Campinas.

2070 Em sentido inverso, o mesmo percentual (24%) afirmou não realizar análise de relatórios, realizando suas fiscalizações apenas por meio de visitas, destacando-se a presença de municípios grandes como Campo Grande, São Bernardo do Campo, Diadema e Rio Branco.

2080 Interessante apurar que, desse grupo (fiscalização apenas in loco), setenta e sete afirmaram na Questão 46, nunca realizar visitas, e, deste modo, também poderiam ser adicionados ao quantitativo dos CMAS que não realizam fiscalizações. Ademais, outros 274 (duzentos e setenta e quatro) integrantes deste grupo afirmam realizar visitas nas unidades da rede socioassistencial com frequência apenas anual.

2090 Encerrando a análise das respostas à Questão 32, que trata genericamente da realização de fiscalizações, verifica-se que cento e oito CMAS informaram fiscalizar ‘apenas a rede socioassistencial privada do SUAS’, o que pode ser um indicativo significativo do inadequado controle dos Fundos de Assistência Social, tendo em vista que os recursos da rede privada tendem a não ser oriundos dos FMAS.

2100 Deste grupo, convém ressaltar a presença relevante, em termos relativos, de muitos municípios grandes e médios, e, em especial, das metrópoles Manaus, Recife, Belém e Goiânia. Ademais, verifica-se esdrúxulo o fato de que doze destes CMAS afirmaram, na Questão 47, não possuir entidades inscritas (e outros dezesseis apenas uma entidade).

Parecer sobre Relatórios do Fundo de Assistência Social

2110 Por meio das respostas ao terceiro item da Questão 37 do Censo SUAS 2014, é possível averiguar a quantidade de Conselhos que emitem pareceres sobre relatórios dos Fundos de Assistência Social (relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos).

2120 No caso dos Conselhos Estaduais verifica-se que, nos resultados do último Censo disponível, apenas o Ceas do Espírito Santo respondeu negativamente quanto a realizar a apreciação e emissão de parecer sobre tais relatórios, enquanto que em 2010, foram cinco Ceas (TO, MA, RN, SC e RS). Note-se que além dos estados já citados, outros três (PI, AM, PB) já apareceram em edições posteriores ao Censo SUAS 2010, ressaltando a reincidência significativa do Ceas/RN nos quatro Censos mais antigos (2010 a 2013).

2130 Quanto aos Conselhos Municipais, verifica-se a redução gradual do quantitativo de CMAS que não emitem parecer sobre os relatórios, saindo de um patamar de 1.487 (mil quatrocentos e oitenta e sete) CMAS, em 2010, para 957 (novecentos e cinquenta e sete) no Censo SUAS 2014, excluindo-se, é claro, os não respondentes. Interessante notar, no Censo

mais recente, a presença de uma metrópole (Guarulhos) e de quantidade significativa de municípios grandes e médios.

2140 A Questão 36 do Censo SUAS 2014 trata da frequência na apresentação pelos gestores, aos Conselhos, dos relatórios de aplicação dos recursos dos Fundos de Assistência Social. A tabulação das respostas dos CMAS é apresentada a seguir, com a divisão em dois grupos (colunas): o dos Conselhos que afirmam apreciar e emitir parecer sobre estes relatórios (resposta ao terceiro item da Questão 37), e o grupo dos que não emitem.

CMAS QUE EMITEM PARECER SOBRE RELATÓRIOS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS DOS FMAS, POR FREQUÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS

FREQUÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DOS RELATÓRIOS PELOS FMAS	QTD DE CMAS QUE NÃO EMITE PARECER	%	QTD CMAS QUE EMITE PARECER	%	TOTAL	%
Nenhuma (Não Apresenta)	64	7%	45	1%	109	2%
Anual	458	48%	1412	32%	1870	35%
Semestral	153	16%	904	21%	1057	20%
Quadrimestral	52	5%	249	6%	301	6%
Trimestral	116	12%	842	19%	958	18%
Bimestral	36	4%	321	7%	357	7%
Mensal	78	8%	635	14%	713	13%
TOTAL	957	100%	4408	100%	5365	100%

Fonte: Censo SUAS 2014 (Questões 36 e 37)

215. De acordo com o Art. 124, Inciso III, da NOB SUAS 2012 e com recomendações do CNAS, tais relatórios deveriam ser apresentados aos CAS, pelo órgão gestor, trimestralmente. Neste contexto, verifica-se que apenas um terço dos CMAS (em torno de mil e oitocentos), poderiam estar atuando conforme recomendado (emissão de pareceres no mínimo trimestrais), destacando-se significativa ausência de municípios grandes e metrópoles.

2150 No mesmo sentido, convém ressaltar que, apesar de apenas pouco mais de cem Conselhos afirmarem não receber tais relatórios, mais de 60% (sessenta por cento) do total estaria recebendo com periodicidade em desacordo com o recomendado, a maioria com frequência apenas anual.

2160 Quanto ao total de CMAS que não emitem parecer, conviria acrescentar, para efeito de análise, além dos duzentos e quatro não respondentes do Censo, outros quarenta e cinco Conselhos que, estranhamente, afirmaram emitir parecer e sem receber relatórios.

2170 Ademais, sobre a qualidade dos pareceres emitidos pelos mais de quatro mil e quatrocentos Conselhos, além dos problemas com a periodicidade da apresentação dos relatórios, é de se ressaltar que: 295 (duzentos e noventa e cinco) haviam afirmado não fiscalizar (Questão 32); outros 83 (oitenta e três) fiscalizariam apenas a rede privada (Questão 32); mais 895 (oitocentos e noventa e cinco) não analisariam relatórios (fiscalizam por

meio de visitas, Questão 33); e 48 (quarenta e oito) afirmaram que os FMAS não disponibilizam informações detalhadas sobre as despesas, quando solicitado (Questão 35).

2180 A respeito desta última questão citada (Questão 35), que trata do atendimento de solicitações pelos Fundos (de informações detalhadas e documentos sobre despesas), verificou-se um decréscimo gradual dos CMAS que responderam que suas solicitações não eram atendidas, saindo de 273 (duzentos e setenta e três) no Censo SUAS 2010 (Questão 30), para 152 (cento e cinquenta e dois) em 2014. Considerando as análises anteriores, em que pese a melhoria gradual das respostas, é de se questionar se os Conselhos realmente realizam tais solicitações aos gestores dos FMAS.

2190 Quanto aos Conselhos Estaduais, sete diferentes Ceas já afirmaram, nos Censos SUAS (2010-2014), o não atendimento de suas solicitações, não havendo significativa regularidade nas respostas. O quadro geral, no entanto, melhorou, saindo de três Conselhos em 2010 (RR, RN e SE) para apenas um (RS) em 2014.

2200 Dos pouco mais de quatro mil e quinhentos Conselhos que se declararam Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, de acordo com a Questão 41 do Censo SUAS 2014, 352 (trezentos e cinquenta e dois) informaram não fiscalizar a execução do referido Programa (Questão 42), incluindo três metrópoles e muitos municípios grandes e médios.

2210 Deixa-se de tecer comentários sobre o acompanhamento das entidades privadas de assistência social (Questão 48), tendo em vista que o financiamento das entidades, por meio dos fundos públicos, pode ser realizado apenas de forma suplementar.

2220 Desta forma, por meio da análise dos registros administrativos censitários – Censo Suas – pode-se observar a precariedade das ações de controle e fiscalização realizadas pelos CAS. Esta constatação é preocupante, dado que o MDSA praticamente não realiza fiscalizações ‘in loco’, delegando aos Conselhos essa e outras atribuições de controle, apesar destes muitas vezes não possuírem condições, inclusive técnicas, para tal (haja vista as especificidades do controle social).

2230 A insuficiência da atuação dos CAS, no controle da utilização dos recursos dos Fundos de Assistência Social, tendo em vista a relevância desta atribuição, é uma das principais evidências da ausência de ‘efetivo funcionamento’ dos Conselhos de Assistência Social.

2240 Uma das mais significativas competências a ser exercida pelos Conselhos de Assistência Social, no âmbito do controle dos Fundos de Assistência Social, adveio com as alterações promovidas pela NOB SUAS 2005, no contexto da recém aprovada Política Nacional de Assistência Social. Trata-se da emissão de parecer sobre as prestações de contas de recursos transferidos do FNAS.

2250 Tendo em vista as orientações da NOB SUAS 2005 (itens 3.4 e 5.4, por exemplo), esta competência se materializou com as alterações no “Acompanhamento Físico-Financeiro”, realizada por meio da Portaria MDS 385, de 26 de julho de 2005, conforme se verifica a seguir: ‘Art. 8º O atual Acompanhamento Físico Financeiro das ações continuadas da assistência social, constante do SUAS Web, fica substituído pelo Relatório Anual de Gestão.

§ 1º A prestação de contas de todo o exercício de 2005 deverá ser feita até o dia 1º de março de 2006, por meio do preenchimento on line do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do SUAS, que compõe o Relatório Anual de Gestão, devidamente aprovado e validado pelo Conselho de Assistência Social competente.

§ 2º (...)

2260 Com a consolidação do novo modelo ao longo dos anos, esta competência alçou status legal com as alterações promovidas na Loas, em 2011, na forma a seguir:

‘Art. 30-C A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do

respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento. ([Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011](#))'

2270 Para maior clareza, transcreve-se a seguir o Art. 8º do Decreto 7.788/2012, atual regulamento do FNAS, que trata da identidade entre a prestação de contas, o relatório de gestão (previsto na NOB SUAS 2005 e na Loas) e o Demonstrativo de Execução Físico-Financeira:
‘Art. 8º (...)

§ 1º Para fins de prestação de contas dos recursos federais de que trata inciso I do caput do art. 4º, considera-se relatório de gestão as informações relativas à execução física e financeira dos recursos transferidos, declaradas pelos entes federados em instrumento informatizado específico, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 2º A prestação de contas, na forma do caput, será submetida à aprovação do FNAS.’

2280 Do mesmo modo que os normativos anteriores, a recente Portaria MDS 113, de 10 de dezembro de 2015, a qual inovou ao regulamentar o repasse de recursos por meio de Blocos de Financiamento, manteve o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira como instrumento para a prestação de contas. Veja-se:

‘Art. 33 Os recursos dos Blocos de Financiamento da Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade, Proteção Social Especial de Alta Complexidade, dos Programas e dos Projetos terão suas Prestações de Contas registradas em instrumento denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, contido no sistema informatizado SUASWeb, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos recursos.

§ 1º (...’

2290 Tal Portaria avançou, no entanto, quanto aos recursos transferidos a título de Gestão do SUAS, ao estabelecer a partir de 2016, que a aprovação pelos Conselhos se torna condição para a continuidade dos repasses, conforme se verifica a seguir:

‘Art. 17 Serão suspensos os repasses federais para o Bloco de Financiamento da Gestão do SUAS no caso em que o Conselho de Assistência Social não informar a aprovação total dos gastos dos recursos transferidos do Bloco de Financiamento da Gestão do SUAS, no prazo estabelecido no § 2º do art. 42 desta Portaria (...’

2300 No intuito de se verificar com mais profundidade o exercício desta competência pelos Conselhos de Assistência Social, foi solicitado, por meio do Ofício de Requisição n.º 1 (peça 11), a listagem completa das prestações de contas, desde 2005, com informações sobre os status de preenchimento e de análise das mesmas.

2310 A tabela a seguir apresenta, de forma sintética, informações sobre a manifestação dos Conselhos sobre as prestações de contas (Demonstrativo), quais sejam: exercício financeiro da prestação de contas (ANO); quantidade de prestações de contas, sem distinção de esfera de governo (QTD ENTES); quantidade de demonstrativos não preenchidos pelos gestores (QTD OMISS.); quantidade de pareceres dos CAS favoráveis à aprovação da prestação de contas (QTD APROV.); percentual de pareceres favoráveis à aprovação sobre o quantitativo de demonstrativos preenchidos (% APROV.); quantidade de pareceres pela reprovação da prestação de contas (QTD REJ.); quantidade de prestações de contas sem parecer dos Conselhos (QTD S/ PAR.); e percentual de prestações de contas sem parecer ou com parecer pela reprovação sobre a quantidade de demonstrativos preenchidos (% S/ APROV.).

PARECER DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE AS PRESTAÇÕES DE CONTAS – POR ANO

ANO	QTD ENTES	QTD OMISS.	% OMISS.	QTD APROV.	% APROV.	QTD REJ.	QTD S/ PAR.	% S/ APROV.
2014	5.545	429	7,7%	4.724	92,3%	3	389	7,7%
2013	5.550	350	6,3%	5.045	97,0%	5	150	3,0%
2012	5.582	311	5,6%	5.094	96,6%	18	159	3,4%
2011	5.570	288	5,2%	4.989	94,5%	25	268	5,5%
2010	5.569	501	9,0%	4.723	93,2%	22	323	6,8%
2009	5.587	376	6,7%	5.088	97,6%	51	72	2,4%
2008	5.270	534	10,1%	4.287	90,5%	94	355	9,5%
2007	5.216	288	5,5%	4.680	95,0%	22	226	5,0%
2006	5.177	90	1,7%	5.076	99,8%	2	9	0,2%
2005	5.126	2	0,0%	5.122	100,0%	0	2	0,0%

Fonte: Relatório do MDS (de 2005 a 2013, atualizado em 4/8/2015; 2014 atualizado em 16/10/2015).

233. Ressalte-se, conforme tabela anterior, que em torno de 6% (seis por cento) dos entes federativos tem deixado de preencher os seus demonstrativos, o que enseja, portanto, a situação de omissão no dever de prestar contas.

2320 Nos comentários dos gestores a respeito de tal situação (peça 40, §§59 e 60), o MDSA esclarece que as informações da tabela anterior (que se originaram de planilha contendo a listagem completa das prestações de contas e que devem estar individualmente disponíveis no sítio blog.mds.gov.br/fnas) são originárias do preenchimento eletrônico pelos gestores municipais e respectivos Conselhos. Esclarece então que os demais procedimentos administrativos realizados sobre os processos físicos de prestações de contas (por exemplo as análises realizadas pelo MDSA ou encaminhamento físico do parecer por algum Conselho), poderão não estar informados publicamente, pois o registro dessas alterações somente é realizado quando do envio dos processos para a Divisão de Arquivo do MDSA (baixa no bando de dados).

2330 Considerando apenas os demonstrativos preenchidos pelos gestores, os percentuais de aprovação das prestações de contas pelos Conselhos chegam a 97% (noventa e sete por cento), como em 2013. Os demais demonstrativos, via de regra, não recebem manifestação dos Conselhos, tendo em vista o quantitativo pequeno, quase irrisório, de pareceres pela rejeição das prestações de contas. Tal situação de omissão pelos Conselhos também pode ser considerada como indício de rejeição da prestação de contas pelos mesmos.

2340 Mesmo considerando a pequena quantidade de prestações de contas (Demonstrativos) que não recebem parecer favorável dos Conselhos, inclusive por omissão, convém analisar o posicionamento do FNAS nestas situações. Em primeiro lugar, verifica-se a falta de tempestividade na análise realizada pelo MDSA, tendo em vista que a quase totalidade dos processos do exercício de 2012 em diante, encontra-se nas situações ‘Em análise’ ou ‘Em instrução’, de acordo com a resposta ao Ofício de Requisição n.º 1.

2350 A tabela a seguir apresenta a situação dos processos de prestação de contas, de exercícios anteriores a 2012, que não receberam parecer favorável dos Conselhos.

2360

**SITUAÇÃO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS SEM PARECER FAVORÁVEL
DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

ANO	QTD S/ APROV. CAS	QTD APROV.*	% APROV.	QTD EM ANÁLISE	% EM ANÁLISE	QTD REPROV.	% REPROV
2011	293	208	71%	84	29%	1	0,3%
2010	345	266	77%	74	21%	5	1,4%
2009	123	88	72%	33	27%	2	1,6%
2008	449	332	74%	105	23%	12	2,7%
2007	248	215	87%	21	8%	12	4,8%
2006	11	8	73%	2	18%	1	9,1%
2005	2	2	100%	-	0%	-	0,0%

Fonte: Relatório do MDS (de 2005 a 2013, atualizado em 4/8/2015) * Inclui 3 processos aprovados com ressalvas.

2370 Note-se, portanto, que o percentual de aprovação dos processos que não receberam a aprovação explícita dos Conselhos é bastante significativo, girando em torno de 75% (setenta e cinco por cento). Por outro lado, a decisão definitiva pela reaprovação, da parte do MDSA, é insignificante (última coluna da tabela).

2380 Tendo em vista outros dados recebidos do MDSA, a situação tende a ser levemente mais favorável. Trata-se de relatório de processos de prestação de contas encaminhados para instauração de Tomada de Contas Especial, em 2014 e 2015, recebido também em resposta ao Ofício de Requisição n. 1.

2390 Tal relatório contém 426 (quatrocentos e vinte e seis) processos, e desses, quarenta, ou seja, 9,4% (nove vírgula quatro por cento), diz respeito a prestações de contas que não contaram com a aprovação dos Conselhos (sendo que dez deles tiveram parecer do Conselho pela rejeição).

2400 Tal relatório, no entanto, dá a entender que os dados do relatório sobre os preenchimentos do demonstrativo e do parecer dos Conselhos encontram-se desatualizados, tendo em vista que quase metade dos processos encaminhados para instauração de TCE constavam como aprovados, e, principalmente, em situações relacionadas à fase de análise. De fato, conforme esclarecido nos comentários dos gestores já citado, a situação do preenchimento eletrônico pelos gestores e/ou Conselhos não é atualizada quando da realização de procedimentos administrativos nos processos físicos de prestação de contas.

2410 Diante de todas essas informações a respeito da orientação e controle dos Fundos de Assistência Social a ser exercida pelos Conselhos, há evidências significativas para reconhecer a necessidade de aprimoramento do exercício desta competência por estes órgãos, considerando, especialmente, que o efetivo funcionamento dos CAS é condição para as transferências de recursos.

2420 Cabe ressaltar também o caráter descentralizado desta política pública e que a condição de proximidade desses órgãos de ‘Controle Social’ junto aos executores poderia favorecer significativamente o exercício do controle sobre a gestão dos recursos públicos e

resguardar o atingimento dos resultados. Ademais, convém citar que a iniciativa de se implantar um Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do SUAS, conforme previu a NOB SUAS 2005, parece ter sido suspensa.

2430 Do mesmo modo que ao final da análise sobre a aprovação dos Planos de Assistência Social, realizada no tópico anterior, para o planejamento de correções e melhorias na atual situação, há que se levar em conta a grande disparidade em termos de porte populacional e responsabilidade no recebimento de recursos pelos municípios executores.

2440 Ademais, é de se levar em consideração aspectos relacionados ao pacto federativo, tendo em vista, as funções de coordenação nacional e regional exercidas pela União e pelos Estados, respectivamente.

Proposta de Encaminhamento

2450 Ante o exposto, considerando as análises realizadas nos últimos tópicos, propor-se-á a esta Corte de Contas, que determine ao MDSA a elaboração de uma estratégia, por meio de um plano de ação, para dar cumprimento aos condicionamentos de repasse de recursos previstos no Art. 30 da Loas.

2460 Deste modo, faz-se necessário a tomada, pelo MDSA, de medidas mais consistentes no sentido de assegurar a realização dos repasses de recursos apenas a entes federativos que estejam com seus respectivos Conselhos de Assistência Social em “efetivo funcionamento”.

2470 No entender, da equipe desta auditoria, faz-se necessário, para a caracterização desta situação (de efetivo funcionamento), que seja dada relevância à realização, pelos Conselhos de Assistência Social, das competências relacionadas ao próprio Art. 30 da Loas, quais sejam: a efetiva orientação e controle dos Fundos de Assistência Social; e a efetiva apreciação e aprovação dos Planos de Assistência Social; ambas relacionadas a diretrizes constitucionais.

2480 Em averiguação distinta, quanto às condicionantes para o repasse de recursos, de acordo com as análises realizadas, faz-se necessário que o MDSA também elabore estratégia para averiguar a existência (e a adequação) dos Planos de Assistência Social, em consonância com o Inciso III do referido Art. 30.

2490 Na elaboração desta estratégia, no entanto, considera-se adequado que o MDSA leve em conta a observância do princípio de controle interno administrativo, denominado relação custo/benefício, ou seja, a observância do princípio da economicidade também quanto à realização de atividades de controle, bem como venha a observar outras especificidades inerentes à forma de organização do SUAS.

2500 Espera-se com tal proposta, que sejam promovidas melhorias na forma de atuação dos Conselhos de Assistência Social, especialmente no que diz respeito ao efetivo exercício do papel de controle que lhe é atribuído na política pública de Assistência Social, com impacto direto na melhoria da gestão dos recursos federais transferidos pelo MDSA.

COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO CONTROLE

2510 Este capítulo tem por objetivo realizar uma análise do arcabouço normativo para a atuação dos Conselhos de Assistência Social, em especial, dos aspectos relativos à sua forma de composição e às competências a eles atribuídas, que são aspectos essenciais para o bom desempenho dos CAS, especialmente em relação às competências de controle.

2520 Deve-se destacar que tanto o MDSA como o CNAS podem influenciar significativamente a execução da Política de Assistência Social por meio de alterações normativas, razão pela qual serão realizadas análises sobre itens considerados mais críticos pela equipe de auditora, e, portanto, com maior possibilidade de gerar impactos positivos na atuação dos Conselhos (bem como na sistemática de controle dos recursos federais descentralizados).

2530 Buscou-se verificar, deste modo, o ambiente normativo (conceitual) para o exercício das diversas competências atribuídas aos CAS, sendo que a maioria delas são também normativas (por meio de orientação e planejamento) ou de fiscalização.

2540 Nesta verificação, tornou-se relevante analisar com maior profundidade dois tópicos. O primeiro relacionado à composição dos Conselhos, que pode favorecer o controle dos mesmos pelo segmento governamental, e o segundo relacionado ao requisito de segregação de funções para a realização de fiscalizações.

REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL MAJORITÁRIA

Achado

2550 A forma de composição dos Conselhos de Assistência Social tem favorecido o estabelecimento de uma representação governamental majoritária, possibilitando, deste modo, o controle dos Conselhos pelo Governo dos respectivos entes federativos instituidores.

Critério

2560 A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos objetivos para a organização da Seguridade Social, da qual a Assistência Social faz parte, o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite (Art. 194, Inc. VII), assegurando, deste modo, a participação nos órgãos colegiados dos beneficiários, trabalhadores e empregadores, além do Governo.

2570 A gestão quadripartite estabelecida pelo Constituinte poderia ter sido interpretada como uma quadripartição igualitária, ou seja, com quatro partes iguais, sendo 25% (vinte e cinco por cento) para cada segmento. Não foi essa, no entanto, a interpretação do legislador infraconstitucional ao aprovar a forma de composição dos CAS na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993.

2580 A Loas estabeleceu uma forma de quadripartição fundamentada em uma dualidade entre Governo e Sociedade, reunindo, deste modo, os segmentos não governamentais (usuários, instituições e trabalhadores), o que foi denominado por composição paritária, entre Governo e Sociedade Civil (Arts. 16 e 30).

2590 Deste modo, a composição paritária estabelece em 50% (cinquenta por cento) a participação do Governo nos Conselhos enquanto a participação de cada um dos demais segmentos representados ficaria em menos de 17% (dezessete por cento), caso a divisão dos segmentos da Sociedade Civil seja proporcional (divisão tripartite).

2600 Desde logo, isto significa dizer, que se tornou necessária uma completa união de três segmentos distintos (usuários, trabalhadores e entidades), para eventualmente contrapor, apenas em pé de igualdade, a representação governamental.

2610 Ressalte-se, assim, que, além de um alinhamento integral entre os três segmentos citados poder ser algo difícil de ser realizado na prática, para a ocorrência de uma deliberação favorável para a representação governamental (ou até o estabelecimento permanente de uma maioria), bastaria a ausência, ou o convencimento, de apenas um integrante dos demais segmentos (exceto no caso de uma deliberação que exigisse um quórum qualificado alto, como a necessária aprovação por dois terços dos membros, por exemplo).

2620 É inequívoco que a forma de composição dos Conselhos garantiu a participação da Sociedade. Em relação ao caráter democrático, no entanto, é possível a realização de análise distinta, tendo em vista, a facilidade para a constituição de uma maioria pelo segmento governamental.

2630 À semelhança do mundo empresarial, uma sociedade (empresa) é considerada controlada, de acordo com a Lei 6.404/76, por exemplo, quando se estabelece a preponderância nas deliberações e a maioria dos administradores, ou, de forma mais popular, quando se detém '50% (cinquenta por cento) dos votos mais um'.

2640 Há que se considerar também, com relevância, que o segmento governamental tende a ser coeso, devido à subordinação hierárquica a que estão submetidos os seus representantes, enquanto que no caso dos representantes dos demais segmentos, por princípio,

não há subordinação. Esta união, decorrente da hierarquia, tende a facilitar bastante a definição do posicionamento governamental, haja vista que os representantes governamentais são todos, em última instância, subordinados ao chefe do poder executivo.

2650 Tal situação, em princípio, só não se aplica na integralidade em casos como o do CNAS, em que dois dos nove representantes governamentais representam outras esferas de governo, no caso específico, um deles representa Estados e outro Municípios, conforme Art. 17, Inciso II, da Loas.

2660 Outra grande distinção, diz respeito ao fato de que os representantes governamentais são indicados (designados), e estão, via de regra, ocupando cargos públicos remunerados, estando, portanto, no cumprimento de atribuições profissionais. Já os representantes dos demais segmentos (Sociedade Civil) devem ser eleitos e podem não estar desobrigados de suas atribuições profissionais ou de atividades remuneradas, tendo em vista que a participação em Conselho é prestação de serviço público relevante, mas não remunerado.

2670 Há que se ressaltar que a forma de quadripartição dos Conselhos de Assistência Social não guarda identidade com os demais conselhos da Seguridade Social (Saúde e Previdência Social), sendo o caso em análise o que detém a maior representação governamental.

2680 No caso do Conselho Nacional de Previdência Social, instituído pela Lei 8.213/91, dos quinze membros, seis, ou seja, 40% (quarenta por cento), são representantes do Governo. Já no Conselho Nacional de Saúde, regulado pelo Decreto 5.839/2006, a representação governamental é inferior a 17% (dezessete por cento). Neste último caso, no entanto, as deliberações estão sujeitas à homologação do Ministro de Estado da Saúde.

2690 O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), vinculado à área de atuação do MDSA e formalmente à Presidência da República, tem representação governamental de um terço e da Sociedade Civil de dois terços, sendo presidido por representante desta, conforme dispõe a Lei 11.346/2006. No entanto, o caráter predominante deste Conselho é o consultivo (assessoramento).

2700 Em dissonância com a análise até aqui realizada, a recente Política Nacional de Participação Social (PNPS), instituída por meio do Decreto 8.243/2014, estabelece a forma de composição paritária entre Governo e Sociedade Civil, como sendo a forma de composição preferencial, na reorganização ou criação de novos conselhos de políticas públicas, ressalvando-se a existência de disposição legal distinta.

Análise das Evidências

2710 Para demonstrar como se encontra a situação dos Conselhos de Assistência Social em relação à composição, foi realizada análise das respostas dos próprios Conselhos aos Censos SUAS (dados consolidados em planilhas eletrônicas), de 2010 a 2014, que permitem chegar a conclusões estatisticamente adequadas sobre a situação em todo o território nacional.

2720 De acordo com as respostas à Questão 65 do Censo SUAS 2014 (questionário dos Conselhos Municipais), mais de 5.100 (cinco mil e cem) dos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios brasileiros estabelecem em suas legislações a paridade na composição dos Conselhos (Governo e Sociedade Civil).

2730 Em uma análise mais detalhada das respostas, em torno de cento e setenta municípios brasileiros estariam desrespeitando a paridade estabelecida na legislação em favor da representação governamental.

2740 Quanto aos Conselhos dos Estados e do Distrito Federal, de acordo com as informações prestadas ao Censo SUAS 2014, apenas o Estado de Alagoas estaria descumprindo a composição paritária. No entanto, segundo informações obtidas no sítio do Ceas-AL, aparentemente, este descumprimento da paridade não se confirma.

2750 Em que pese a representação paritária dos segmentos da Sociedade Civil, nas normas instituidoras dos Conselhos, esteja sendo observada na maioria dos casos, há um problema prático efetivamente relacionado às deliberações dos Conselhos, qual seja, a ausência

de representantes dos segmentos da Sociedade (entidades, trabalhadores e usuários), seja por falta de indicação, ou eventualmente, nas reuniões e no funcionamento dos Conselhos.

2760 É certo que ausências dos representantes da Sociedade Civil podem impactar o funcionamento dos Conselhos, e, em especial, a caráter participativo de suas decisões. Situação mais grave, no entanto, diz respeito a ausência da indicação (eleição) de representantes de determinados segmentos.

2770 Nas visitas realizadas a dezessete Conselhos Municipais de Assistência Social, a ausência ou falta de participação de representantes dos usuários foi apontada como uma limitação na maioria dos Conselhos, especialmente nos municípios pequenos. Neste caso, a indicação era normalmente suprida pela indicação de outro representante da Sociedade Civil, não deixando a vaga em aberto.

2780 Tal situação, de substituição de representantes entre os segmentos da Sociedade Civil, favorece o cumprimento da paridade, no entanto, demonstra a dificuldade de se conseguir a proporcionalidade entre os segmentos da Sociedade, ou seja, cada um dos três segmentos deveria possuir um terço dos representantes da Sociedade.

2790 Em reunião com a SNAS foi apontada também dificuldade de representação do segmento das entidades e organizações de assistência social (rede privada). Verifica-se, por meio da resposta ao Censo SUAS 2014 (Questão 47), que quase mil e quinhentos municípios, quase todos de pequeno porte, não possuem nenhuma entidade inscrita no Conselho, e outros setecentos e cinquenta possuem apenas uma entidade inscrita.

2800 Esta situação (de quantitativo baixo de entidades em muitos municípios) destoa claramente de outra informação. De acordo com as respostas à Questão 66, quase 22% (vinte e dois por cento) dos conselheiros municipais titulares existentes no Brasil, estariam vinculados ao segmento das entidades.

2810 Esta informação leva a concluir que nos municípios onde há entidades há um predomínio significativo do segmento das entidades de Assistência Social na representação da Sociedade Civil. Enquanto isso, o segmento dos trabalhadores deteria a menor proporção, em termos gerais, com menos de 8% (oito por cento) dos conselheiros titulares, o que, pela ótica da proporcionalidade, é menos da metade do que deveria.

2820 Vê-se, deste modo, que, embora a paridade possa estar sendo respeitada, na maioria dos casos, a ausência de proporcionalidade nos segmentos da representação da Sociedade Civil (divisão tripartite) é comum.

2830 Considerando a situação ideal de cumprimento tanto da paridade (Governo e Sociedade) quanto da proporcionalidade dos três segmentos da Sociedade Civil (entidades, trabalhadores e usuários), a quantidade total de conselheiros em cada CAS deveria ser de no mínimo seis (três da Sociedade, sendo um de cada segmento, e outros três do Governo). Sendo assim, o quantitativo total de conselheiros deveria ser sempre um número múltiplo de seis.

2840 Neste contexto, com dados da Questão 66, menos de 30% dos CMAS têm quantitativo total de conselheiros múltiplo de seis, e teriam, portanto, a possibilidade de estar cumprindo a regra da proporcionalidade.

2850 No documento “Orientações Gerais do CNAS para a Adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS”, atualizado em 2013, há orientação aos CAS a respeito de se buscar garantir a proporcionalidade entre os segmentos da Sociedade Civil (item 3.4).

2860 Há também orientação que os entes federativos que não possuem organizações de usuários e de trabalhadores estimulem a criação de fóruns destes segmentos (item 7).

2870 Em 2015, o CNAS reviu as normas que tratavam da representação do segmento dos trabalhadores (Resolução 23/2006) e do segmento dos usuários (Resolução 24/2006), revogando-as com a edição de novos normativos, Resoluções 6 e 11, respectivamente. Esta revisão buscou caracterizar melhor estes segmentos e também ampliar a participação deles nos CAS.

2880 Interessante notar, no entanto, que o quantitativo mínimo de conselheiros recomendado pela Resolução CNAS 237/2006, também citada no referido documento orientador, é de dez conselheiros (Art. 10, §3º) e não de um número múltiplo de seis (doze, por exemplo).

2890 Verificou-se nas visitas, conforme se vê no Censo SUAS, que o total de conselheiros varia bastante entre os municípios, desde apenas seis conselheiros (Viçosa, Rio Largo e Marechal Deodoro, todos em Alagoas) até um máximo observado de 26 (vinte e seis) conselheiros em Aracaju/SE.

2900 Em relação às tentativas de mitigação do controle governamental nos CAS, convém ressaltar a preocupação em se assegurar a alternância da presidência destes Conselhos, entre Governo e Sociedade Civil.

2910 No caso do CNAS a alternância encontra-se assegurada no seu Regimento Interno (Art. 7º) e para os demais Conselhos foi recomendada por meio da Resolução CNAS 237/2006 (Art. 10). No caso de vacância do presidente do CAS recomendou-se, inclusive, que seja realizada nova eleição de modo a preservar a alternância da presidência. A alternância constituiu também meta do PPA Federal 2012-2015 (Objetivo 373).

2920 A tabela a seguir apresenta, com dados do Censo SUAS 2014, o segmento ao qual pertencem os presidentes dos Conselhos Municipais de Assistência Social que responderam ao questionário.

PRESIDENTES DOS CMAS POR SEGMENTO

SEGMENTO	QTD	%
Governo	3.261	61,1%
Entidades	1.052	19,7%
Usuários	676	12,7%
Trabalhadores	347	6,5%
Total	5.336	100,0%

Fonte: Censo SUAS 2014 (Questão 66)

2930 Note-se que, nas respostas de 2014, o total de Conselhos presididos pela Sociedade Civil é significativo, chegando a 39% (trinta e nove por cento). Nas respostas à Questão 6 do mesmo Censo, verifica-se que quase um quarto dos CMAS responderam que tal alternância não se encontra assegurada em normativos.

2940 Outro fator que pode afetar de algum modo o funcionamento dos Conselhos diz respeito ao grau de instrução ou à capacitação dos conselheiros. Nas visitas realizadas, verificou-se que a imensa maioria dos conselheiros possui nível médio ou superior e, segundo as informações colhidas, há alguma disparidade entre os conselheiros indicados pelo governo, que teriam melhor nível de instrução formal que os conselheiros eleitos pela sociedade civil.

2950 Quanto à diferença no grau de instrução entre os conselheiros, nos comentários dos gestores ao relatório preliminar (peça 40, §§29 a 31), a SNAS afirma que isto não deve ser visto como uma fragilidade, mas que estas diferenças trazem riqueza à atuação dos Conselhos e à discussão das ações de interesse dos diversos segmentos representados. Acrescenta, ainda:

‘31. Ademais, a Resolução CNAS nº 237, no art. 15 orienta que os Conselhos de Assistência Social deverão ter uma Secretaria Executiva com assessoria técnica, que deverá ser a unidade de apoio ao funcionamento do Conselho, para assessorar suas reuniões e divulgar suas deliberações, devendo contar com pessoal técnico-administrativo; a mesma subsidiará o Plenário com assessoria técnica e poderá requisitar consultoria e assessoramento de instituições,

órgãos e entidades ligados à área da Assistência Social, para dar suporte e/ou prestar apoio técnico-logístico ao Conselho e seus respectivos conselheiros.'

2960 Cabe apenas ponderar se este órgão teria condições efetivas de suprir adequadamente as necessidades dos conselheiros e que pouco mais de um quarto dos Conselhos não possuem Secretaria Executiva, de acordo com as respostas à Questão 16 do Censo SUAS 2014.

2970 Verificou-se também que em muitos CMAS algumas secretarias municipais (Secretarias de Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Fazenda, etc.) fazem parte da representação governamental. Tais conselheiros municipais são nomeados pelo Prefeito dentre os nomes indicados pelas secretarias. A composição do Conselho com representantes de diferentes secretarias de governo é estimulada pela Resolução 237/2006 (Art. 12).

2980 Já a indicação dos conselheiros representantes da Sociedade Civil é feita por eleição dentre os nomes vinculados às representações de usuários, de trabalhadores e de entidades. Tal eleição deveria contar com a participação e fiscalização do Ministério Público.

2990 A Resolução 237/2006 defende, em seu Art. 6º, que não é cabível nos Conselhos a participação de representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, e no Art. 7º orienta que os conselheiros que se candidatarem a cargos eletivos devem solicitar afastamento de suas funções.

3000 No mesmo Art. 7º estabelece também que os detentores de cargo de confiança ou de direção no setor público se abstêm de representar segmentos outros que não o governamental.

Efeitos e Riscos Decorrentes da Manutenção da Situação Encontrada

3010 Diante dessas análises, verifica-se que as regras para composição dos CAS, possibilitam ou podem possibilitar a influência excessiva do ente governamental ao qual o Conselho se vincula, oportunizando inclusive o seu controle.

3020 Nestas condições há um desestímulo e/ou um prejuízo significativo para a participação social, tendo em vista que, apesar de a participação em si estar assegurada, o poder decisório encontrar-se-á significativamente reduzido, tendo em vista que estará concentrado no segmento representativo do Governo, o qual, pelas suas características intrínsecas, possui maior unidade.

3030 Tendo em vista o desenvolvimento da política pública de Assistência Social ocorrido nos últimos anos, é de se questionar se os Conselhos de Assistência Social, que detêm competências significativas para a normatização e controle da Política e do Sistema, não necessitariam de uma maior independência perante o Governo para a consecução de suas atividades.

3040 Neste sentido poder-se-ia questionar a adequação da forma de representação paritária, entre Governo e Sociedade Civil, normatizada na Loas, frente à gestão quadripartite estabelecida na Constituição Federal (governo, entidades, trabalhadores e usuários).

Proposta de Encaminhamento

3050 Tendo em vista a possibilidade de controle do respectivo Conselho de Assistência Social, pelo Governo do ente federativo ao qual este se vincula, faz-se necessário que a representação paritária (Governo e Sociedade Civil) já estabelecida na legislação vigente seja assegurada, minimizando esse risco.

3060 Considerando que a efetiva instituição e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social é condição para o repasse de recursos, conforme o Inciso I do Art. 30 da Loas, e que a composição paritária é característica dos Conselhos expressamente mencionada neste dispositivo, propõe-se, a esta Corte de Contas, complementar a determinação ao MDSA sobre a formulação de estratégia que assegure o cumprimento das condicionalidades, para que seja realizada averiguação do cumprimento da regra paritária na composição dos CAS pelos respectivos entes federativos.

3070 A verificação das condicionalidades deve ser realizada em momento anterior ao repasse de recursos. A título de sugestão, cita-se o momento da análise e aprovação, pelos Conselhos de Assistência Social, do Plano de Ação para o cofinanciamento federal.

3080 Adicionalmente à averiguação da regra paritária, propõe-se, também, determinar a verificação do cumprimento da proporcionalidade na representação dos segmentos da Sociedade Civil (composição tripartite entre representantes de usuários, entidades e trabalhadores), colhendo as justificativas para os eventuais descumprimentos, haja vista a normatização do tema pelo CNAS (representações dos segmentos da Sociedade Civil).

3090 Espera-se, com estas propostas, que haja o aprimoramento da participação social prevista para esta política pública na própria Carta Magna, e, em especial, que se possibilite maior equidade na participação dos segmentos componentes.

INADEQUAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIAS DE CONTROLE

Achado

3100 A ausência da segregação de funções, dada a impossibilidade de independência dos Conselhos de Assistência Social, é obstáculo ao adequado exercício das atribuições de controle e fiscalização, tais como – o acompanhamento da execução da Política de Assistência Social; o controle dos Fundos de Assistência Social; e a apreciação de relatórios sobre a execução de recursos descentralizados.

Critério

3110 Para o exercício das competências e atividades relacionadas à função controle, atribuídas aos Conselhos de Assistência Social, torna-se necessária a observância das regras e princípios correlatos. Dentre estes, um dos principais requisitos para o exercício da função controle diz respeito à independência.

3120 É neste contexto, por exemplo, que a Constituição Federal estabelece já em seu segundo artigo a independência dos Poderes, cabendo ao Poder Legislativo o controle das ações realizadas pelo Poder Executivo (Arts. 70 e 71).

3130 Do mesmo modo, no setor privado, existem as Auditorias Independentes, as quais são obrigatórias em muitas situações, em especial, quando da existência de diferentes grupos de interesse. Cabe transcrever um pequeno trecho das Normas Profissionais do Auditor Independente do Conselho Federal de Contabilidade (NBC P 1 – Resolução CFC 1.034/2005): ‘1.2.2.1 – A condição de independência é fundamental e óbvia para o exercício da atividade de auditoria independente. Entende-se como independência o estado no qual as obrigações ou os interesses da entidade de auditoria são, suficientemente, isentos dos interesses das entidades auditadas para permitir que os serviços sejam prestados com objetividade.

Em suma, é a capacidade que a entidade de auditoria tem de julgar e atuar com integridade e objetividade, permitindo a emissão de relatórios ou pareceres imparciais em relação à entidade auditada (...)’

3140 Já no caso da realização de controles internos, situação em que não é possível completa independência funcional, tendo em vista tratar-se de atividades realizadas por estrutura componente do mesmo poder, órgão ou entidade controlado ou fiscalizado, há que se ressaltar o Princípio da Segregação de Funções. Neste sentido, convém transcrever, por exemplo, trecho da Instrução Normativa nº 1/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno:

‘Princípios de controle interno administrativo

(...)

IV. segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;’

Análise das evidências

3150 Os Conselhos de Assistência Social são estruturas que buscam organizar ou institucionalizar mecanismos de Controle Social, ou seja, o controle da gestão pública realizado

pela Sociedade. Tais estruturas complementam e potencializam controles institucionais já existentes, como por exemplo os realizados pelos órgãos fiscalizadores de Controle Interno e Externo.

3160 Em sentido amplo, o Controle Social poderia ser caracterizado como Controle Externo e, portanto, independente, por ser realizado por agentes externos ao poder público: os cidadãos.

3170 No caso dos Conselhos de Assistência Social, no entanto, devido à sua forma de composição, as atividades de controle deixam de ser exercidas exclusivamente por agentes externos, independentes, e passam a ser exercidas também por agentes internos ao poder público fiscalizado. Nestes termos, os CAS têm uma ‘estrutura híbrida’, um misto entre Controle Social e Controle Interno.

3180 Esta forma ‘híbrida’ de composição reduz significativamente a independência do controle exercido, tendo em vista, por exemplo, que a composição de uma equipe de fiscalização com apenas um elemento do grupo fiscalizado já poderia comprometer o desenvolvimento da atividade fiscalizadora. No caso em análise, no entanto, a situação pode ser considerada mais grave, pois parte significativa do órgão fiscalizador (Conselho) integra o principal fiscalizado (Governo).

3190 O maior obstáculo existente, todavia, não se encontra no fato de que parte dos fiscais sejam agentes pertencentes ao ente público fiscalizado, situação típica nos órgãos de Controle Interno, mas no fato de que parte dos componentes dos CAS são os próprios gestores, executores da política pública e das ações que serão fiscalizadas.

3200 Neste contexto, a identidade entre gestor e fiscal, além de comprometer totalmente a independência, requisito para o Controle Externo, afronta o Princípio da Segregação de Funções, princípio básico de Controle Interno.

3210 Deste modo, os Conselhos de Assistência Social passam a se assemelhar a órgãos de assessoria dos órgãos gestores de Assistência Social (Secretarias), subordinados, portanto, a estes órgãos, com o comprometimento da função fiscalizadora.

3220 Nas visitas realizadas a alguns municípios, houve relatos de que os gestores municipais (Prefeitos, Secretários, etc.) realmente consideram os CMAS como órgãos subordinados, estando sujeitos à aplicação de sanções, sendo uma delas o retorno de servidores cedidos para a secretaria executiva, por exemplo.

3230 Do mesmo modo, quando se trata de fiscalização relacionada à rede privada (entidades), a realização de fiscalização por conselheiro pertencente à entidade fiscalizada, também compromete a observância daquele princípio. Tal situação, no entanto, será um problema frequente apenas em municípios com poucas entidades de Assistência Social.

3240 Há que se levar em consideração também que em municípios de pequeno porte existiria, a priori, maior dificuldade de se conseguir conselheiros da Sociedade Civil com qualificação razoável ou adequada para o exercício efetivo de funções fiscalizadoras.

3250 Ademais, há que se ressaltar que os mandatos dos conselheiros tendem a ser relativamente curtos, tendo por regra geral a duração de dois anos, permitida uma recondução. De modo geral a impossibilidade de segunda recondução deveria atingir inclusive os conselheiros governamentais, situação esta que pode não estar ocorrendo na prática.

3260 A rotatividade dos conselheiros da Sociedade Civil é defendida tomando-se por argumento a intensificação do Controle Social, tendo em vista a multiplicação dos cidadãos que passam pela ‘formação’ proporcionada pela experiência de ser conselheiro.

3270 Verificou-se também nas visitas que muitos CMAS não recebem ou receberam denúncias (seis de um total de dezessete), e que mesmo naqueles casos em que houve o recebimento de denúncias o quantitativo foi muito reduzido, de uma a três ocorrências no ano. De acordo com os relatos, o tratamento dispensado para as denúncias consistiu basicamente em encaminhá-las à área de governo responsável pelo tema.

3280 Tal situação de ausência de denúncias, além das questões relacionadas à composição dos Conselhos, podem decorrer também do desconhecimento pela população da existência dos CAS e/ou de suas atribuições; da desconfiança da população quanto à atuação destes; ou da descrença sobre a real possibilidade de eles solucionarem as questões denunciadas.

3290 É de se lembrar também que informações e denúncias que poderiam ser levadas ao conhecimento dos Conselhos podem estar sendo direcionadas a outras instâncias, que possuem canal de comunicação melhor estabelecido e competência para dar andamento na solução, como por exemplo as Ouvidorias do MDSA, da Controladoria-Geral da União ou dos tribunais de contas.

3300 Diante destas informações, verifica-se que a forma de composição dos CAS descaracteriza, em uma visão restrita, a titulação de controle social, tendo em vista a participação governamental no mesmo, não obstante a participação da sociedade esteja significativamente assegurada.

3310 Quanto ao aspecto do exercício da função controle, no entanto, o grande obstáculo a ser transposto diz respeito ao atendimento de requisitos mínimos, como o princípio da segregação de funções. Sem o atendimento desse princípio, que requer a distinção entre o gestor e o fiscalizador, qualquer análise ou avaliação realizada carecerá de credibilidade, devido, principalmente, ao comprometimento da imparcialidade.

3320 Importante registrar que em muitos municípios e estados, existem conselheiros governamentais que não pertencem à estrutura do órgão gestor da política pública de Assistência Social, sendo representantes de outras Secretarias, por exemplo.

3330 Convém lembrar que a composição do Conselho com representantes de diferentes secretarias de governo é estimulada pela Resolução CNAS 237/2006 (Art. 12) e objetiva fortalecer o aspecto intersetorial desta política pública.

3340 Sobre este ponto, transcreve-se a seguir trecho dos comentários dos gestores às principais análises deste relatório (peça 40), que ratifica tal entendimento:

'14. Diante disso, podemos verificar em consulta ao Censo Suas de 2014, que 5.204 Conselhos Municipais de Assistência Social possuíam na representação governamental ao menos um conselheiro representante da área da Saúde, isto representa 97% dos Conselhos que responderam ao questionário. Da área da Educação o número de Conselhos com esta representação é ainda maior, 5.239 ou 97,6%. Caracteriza-se, portanto, para estes representantes de outros órgãos, relativa independência e/ou autonomia para a função de controle. (...)

16. A participação de representantes governamentais de outras políticas se faz necessária para atender o mandamento legal que prevê que a Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais. (...)

3350 Em relação às funções de controle, tal situação não assegura uma condição de completa independência, mas poderia caracterizar, em uma análise individualizada, o atendimento do princípio da segregação de funções, tendo em vista que estes conselheiros não seriam gestores das ações fiscalizadas. Esta prática, portanto, pode ser reconhecida como favorável ao atendimento do princípio da segregação de funções.

Proposta de Encaminhamento

3360 Tendo em vista a importância do atendimento do princípio da segregação de funções para a realização das atividades relacionadas à função controle, propõe-se a esta Corte de Contas, em complemento à determinação ao MDSA sobre a formulação de estratégia que assegure o cumprimento da condicionalidade do 'efetivo funcionamento' dos Conselhos de Assistência Social, que seja considerada na formulação da estratégia elementos que estimulem e/ou averiguem a observância do princípio da segregação de funções, ou seja, a ausência da participação, nas atividades de fiscalização ou controle, de pessoas (ou conselheiros) que tenham gerido os recursos fiscalizados ou que de alguma forma estejam subordinados a quem os geriu, e, se possível, que não pertençam ao segmento, em especial do governo ou das entidades, com o qual o objeto da atividade de controle guarde relação.

3370 Espera-se com esta proposta o aprimoramento do exercício das atividades de fiscalização e controle realizadas pelos Conselhos de Assistência Social.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

3380 Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex 4, de 26/2/2010, a versão preliminar deste relatório de auditoria (sem as propostas de encaminhamento) foi remetida à Secretaria Nacional de Assistência Social do MDSA, por meio do Ofício SecexPrevidência 64, de 25/2/2016, com a finalidade de se obter os comentários dos gestores sobre as principais análises da fiscalização, de modo a conferir melhor compreensão das questões abordadas.

3390 Os gestores remeteram seus comentários a este Tribunal por meio do Ofício GAB/SNAS/MDS 85 (peça 40), de 15 de março de 2016.

3400 Os comentários trouxeram contribuições adicionais que possibilitaram o aperfeiçoamento de análises do relatório desta auditoria operacional, sendo que a maior parte delas já foi incorporada aos seus respectivos capítulos. Os comentários que não foram incorporados ao texto serão analisados a seguir, à exceção daqueles que buscaram apenas ressaltar ‘esforços envidados’ pelo MDSA ou pelo CNAS, sem alterar, no entanto, a análise efetuada.

3410 Os comentários não incorporados se referem principalmente ao item ‘Inadequações para o Exercício de Competências de Controle’ deste relatório. Resumidamente, a argumentação da SNAS tem por pilar a seguinte definição de controle social: ‘participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações na gestão pública e da execução das políticas’.

3420 E acrescenta: ‘O controle social não se realizaria pelo contraditório típico do controle, mas sim pela construção conjunta do entendimento da efetividade ou não da política pública, bem como pela sua regularidade.’

3430 Ou seja, neste conceito, o controle social realizado pelos Conselhos de Assistência Social, se restringe, de certa forma, à participação oportunizada aos representantes da Sociedade Civil, e ressaltada pelo fato de que estes também participam da formulação da política.

3440 Tal argumentação é bastante válida, no entanto, há que se ponderar dois aspectos. Primeiro, que os Conselhos de Assistência Social são as instâncias deliberativas do SUAS, conforme Art. 16 da Loas. Ou seja, são as instâncias máximas de tomada de decisão em cada esfera de governo, deste modo, estando em posicionamento adequado para a realização de atividades de controle, tendo em vista não estarem subordinados a outros atores da área.

3450 O segundo, o fato de terem sido atribuídas aos Conselhos competências de controle exclusivas que não deveriam ser resumidas apenas à oportunidade de participação, sob risco de descharacterizá-las. Neste contexto, torna-se necessário o cumprimento de princípios de controle, caso contrário, tais competências deveriam ser atribuídas a outros órgãos.

3460 Apenas a título de exemplo, cite-se a emissão do parecer sobre as prestações de contas do repasse de recursos do cofinanciamento federal. O exercício de tal competência poderia vir a ser realizado por outros atores, por exemplo, uma empresa de auditoria independente, o órgão de controle interno do ente recebedor, o tribunal de contas dos municípios, etc., no entanto, qualquer um deles necessitaria cumprir o princípio da segregação de funções para a realização da tarefa, de forma a se obter um patamar significativo de credibilidade.

3470 É de se considerar que, caso os Conselhos de Assistência Social realmente não tenham condições de realizar fielmente algumas das competências de controle, que tais competências sejam direcionadas a outros órgãos e entidades, a exemplo da iniciativa de implantação de um Sistema Nacional de Auditoria, conforme previu a NOB SUAS 2005.

3480 Convém reafirmar que a forma paritária de composição dos Conselhos (Governo e Sociedade) assegura a participação social, em que pese, possa não estar estimulando adequadamente a realização das atividades de controle, **stricto sensu**, atribuídas a estes, sendo

que algumas destas competências são exclusivas, e não podem ser realizadas legitimamente por ‘outros arranjos de participação social’.

3490 Outro comentário não incorporado ao relatório diz respeito à defesa da necessidade de regulamentação do bloqueio ou suspensão do repasses de recursos devido ao não preenchimento completo do Plano de Ação para o cofinanciamento federal (Peça 40, §57), conforme foi analisado mais ao final do item ‘Impropriedades na Aprovação do Plano de Assistência Social’, e cujo comentário tomou por fundamento o seguinte dispositivo do Art. 83 da NOB SUAS 2012:

‘§ 2º A aplicação das medidas administrativas e do processo de acompanhamento se dará na forma definida em norma específica.’

3500 Conforme argumentação expressa naquela análise, não seria necessária norma específica para a não realização de repasses, haja vista que o preenchimento do Plano de Ação para o cofinanciamento federal já era etapa obrigatória, de acordo com os normativos (a exemplo da Portaria MDS 625/2010).

3510 Por fim, registre-se que não foram incorporados os comentários a respeito do ‘Índice de Análises Correntes do Demonstrativo’ e do ‘Índice de Evolução do Estoque de Prestação de Contas’ (Peça 40, §61), tendo em vista que não foi realizada análise aprofundada a respeito da situação do estoque de prestação de contas.

CONCLUSÃO

3520 A presente fiscalização teve por objetivo central avaliar a supervisão do MDSA sobre os Conselhos de Assistência Social, tendo em vista, especialmente, a competência destes Conselhos de acompanhar a execução da Política de Assistência Social e de controlar os Fundos de Assistência Social. A existência destes Conselhos busca materializar o mandamento constitucional da participação social, tanto na formulação quanto no controle desta política pública.

3530 Buscando atingir aquele objetivo foi formulada uma questão de auditoria, desdobrada em três subquestões, conforme relatos sob o título ‘Planejamento e Questões de Auditoria’, deste relatório.

3540 A primeira subquestão diz respeito à verificação do efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, tendo em vista, que o efetivo funcionamento é condição para a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, gerido pelo MDSA, aos entes federativos (conforme Art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social).

3550 As análises decorrentes desta subquestão apontaram diversas impropriedades na realização, pelos Conselhos, de atividades essenciais, também relacionadas ao condicionamento para o repasse de recursos, sendo elas: a aprovação dos Planos de Assistência Social e a orientação e controle dos Fundos de Assistência Social, dos respectivos entes federativos.

3560 A realização destas atividades essenciais foi considerada primordial para a aferição do ‘efetivo funcionamento’ dos Conselhos, tendo em vista o apontamento de diversas impropriedades na forma de verificação, pelo MDSA, do atendimento das condicionalidades para o repasse de recursos.

3570 A segunda abordagem buscou averiguar a adequação do arcabouço normativo dos Conselhos de Assistência Social, com análises sob a sua forma de organização e com enfoque nos requisitos para o exercício da função controle.

3580 Sob este tema, foi identificado o risco de que estes Conselhos estejam sob influência excessiva da representação governamental, com a possibilidade de que estas representações estejam controlando os Conselhos. Neste contexto, foram feitas análises sobre a necessidade do cumprimento da regra da paridade da composição (Governo e Sociedade Civil), estabelecida na Lei. Outro risco identificado, diz respeito à possibilidade de ausência de segregação de funções na realização das atividades de controle atribuídas aos Conselhos, o que compromete a independência e imparcialidade no exercício desta função.

3590 A última subquestão diz respeito às analise do monitoramento e avaliação realizados pelo MDSA quanto ao efetivo funcionamento dos Conselhos e interação destes com a sistemática de controle dos recursos federais descentralizados.

3600 Concluiu-se, em complemento às análises anteriores, pela necessidade de atuação mais contundente do referido Ministério quanto a esses temas, sendo identificada a necessidade de melhor verificação do efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, de modo a dar cumprimento ao mandamento legal, em especial, quanto à aprovação dos Planos de Assistência Social e a realização das atividades de controle sobre os Fundos de Assistência Social.

3610 Tendo em vista a complexidade dos temas, foi proposta a esta Corte de Contas, a determinação ao MDSA de que elabore uma estratégia, por meio de um plano de ação, para solucionar as impropriedades e oportunidades de melhoria verificadas. Deste modo, os encaminhamentos almejam contribuir para o cumprimento dos dispositivos legais, relacionados ao condicionamento do repasse de recursos do FNAS, como: a exigência do efetivo funcionamento dos Conselhos e dos Planos de Assistência Social, e a verificação da forma paritária da composição destes.

3620 Pretende-se que o presente trabalho traga benefícios à execução da política pública de Assistência Social, buscando avançar, principalmente, na melhoria dos controles realizados sobre os recursos federais descentralizados e na efetividade da atuação dos Conselhos de Assistência Social.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3630 Diante do exposto, e visando contribuir com o aperfeiçoamento da atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, do Conselho Nacional de Assistência Social e dos demais Conselhos de Assistência Social, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, relator do processo, com as seguintes propostas:

I - Determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com fulcro no Art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o Art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, em prazo não superior a 180 (cento e oitenta dias) da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, que elabore e remeta plano de ação a esta Corte, com o objetivo de dar efetivo cumprimento aos condicionamentos para o repasse de recursos estabelecidos no Art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), explicitando no documento as medidas que serão tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação, contendo solução para:

a0 condicionar o repasse de recursos ao efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social (conforme dispõe o caput e Inciso I do Artigo 30 da Loas), dando relevância, neste condicionamento, ao efetivo exercício das diversas competências dos Conselhos relacionadas à função controle dos respectivos Fundos de Assistência Social (conforme dispõe o Inciso II do Artigo 30 da Loas), considerando na formulação da estratégia, aspectos relacionados a: observância do princípio da segregação de funções, relação custo-benefício dos controles, especificidades da organização do Sistema Único de Assistência Social;

b0 condicionar o repasse de recursos à observância da paridade, entre as representações do Governo e da Sociedade Civil, na composição dos Conselhos de Assistência Social (conforme dispõe o Inciso I do Artigo 30 da Loas); e para avaliar a razoabilidade dos eventuais descumprimentos na composição tripartite da representação da Sociedade Civil (representantes de usuários, entidades e trabalhadores);

c0 condicionar o repasse de recursos à efetiva existência e conformidade dos Planos de Assistência Social dos entes cofinanciados (conforme dispõe o Inciso III do Artigo 30 da Loas e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social);

II - Determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social que, em prazo não superior a 180 (cento e oitenta dias) da ciência do Acórdão que vier a ser proferido, promova alteração no

Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CadSUAS, de modo a dar publicidade, em atendimento ao respectivo princípio constitucional, às informações sobre o segmento representado por cada membro dos Conselhos de Assistência Social (governo, entidades, trabalhadores e usuários);

III - Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do relatório de auditoria, para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário; b) Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social; c) Ministro da Transparéncia, Fiscalização e Controladoria-Geral da União; d) Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; e) Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

IV - Restituir os autos à SecexPrevidência para que programe o monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos.”

2. Restituídos os autos a meu gabinete, decidi devolver o processo à SecexPrevi para complementação de informações que considerei necessárias ao mérito (peça 58), o que deu origem à seguinte instrução (peça 69), aprovada pelo secretário daquela unidade instrutiva (peça 70):

“Trata-se de instrução complementar que visa a responder a questionamentos sobre as atribuições dos Conselhos de Assistência Social (CAS), em relação às suas atribuições normativas e à sua real forma de atuação, no que tange ao controle e à fiscalização de recursos federais descentralizados a outros entes federados para operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

20 A presente instrução tem como objetivo complementar informações sobre tópicos desenvolvidos no Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), peça 55, coordenado pela SecexPrevidência. O objetivo central da FOC foi a avaliação da supervisão efetuada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) sobre os Conselhos de Assistência Social, tendo em vista, especialmente, a competência destes Conselhos de acompanhar a execução da PNAS e de controlar os Fundos de Assistência Social.

30 Um primeiro tópico abordado na FOC se relacionou à verificação do efetivo funcionamento dos CAS. A escolha desse tópico se deveu ao fato de que o efetivo funcionamento é condição para a transferência de recursos federais de assistência social, geridos pelo MDSA, aos entes federados (conforme art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

40 Assim, a FOC possui dois objetivos complementares: i) melhorar a supervisão da União sobre a atuação dos CAS; ii) melhorar a atuação dos CAS. A estratégia adotada foi a de buscar aperfeiçoar a atuação dos CAS – que atuam principalmente na esfera municipal – por meio da atuação do MDSA – órgão federal responsável pela supervisão da PNAS. Destaca-se que a responsabilidade sobre a gestão da PNAS é compartilhada entre União, estados e municípios.

50 A estratégia adotada pela equipe de auditoria (peça 55) para fortalecer a atuação dos CAS, foi encontrar critérios condicionantes para o repasse de recursos, que são controlados pela União. A ideia de empoderar a União se relaciona com a necessidade de gerar incentivos para que os estados e municípios atuem adequadamente no sentido de dotar seus respectivos CAS – que são responsáveis pelas prestações de contas e outras atribuições de controle e fiscalização da PNAS - dos meios necessários para execução de suas atribuições.

60 Por sua vez, para determinar o efetivo funcionamento dos CAS, fez-se necessário avaliar como esses Conselhos estavam desempenhando suas principais finalidades, tais como: planejar, controlar e fiscalizar os recursos federais transferidos para implementação da PNAS. Assim, o Relatório da FOC, peça 55, detectou algumas impropriedades na realização

de atividades essenciais dos CAS, sendo elas: a aprovação dos Planos de Assistência Social e a orientação e controle dos Fundos de Assistência Social, dos respectivos entes federativos. As deficiências na realização dessas atividades foram utilizadas como evidências de que o funcionamento dos CAS não estava sendo efetivo.

70 O segundo tópico abordado versou sobre a forma de organização dos CAS. Neste tema, foi identificado o risco dos CAS estarem sendo influenciados de forma excessiva pela representação governamental.

80 O último tópico, presente no Relatório da FOC, referiu-se às analise do monitoramento e da avaliação realizados pelo MDSA quanto ao efetivo funcionamento dos Conselhos e sobre a interação destes com a sistemática de controle dos recursos federais descentralizados. Em relação a esse último tópico, a equipe de auditoria concluiu que a atuação do MDSA deveria ser mais contundente quanto à averiguação do efetivo funcionamento especialmente quanto à aprovação dos Planos de Assistência Social e a realização das atividades de controle sobre os Fundos de Assistência Social.

90 Como principal proposta de encaminhamento, o Relatório da FOC, peça 55, propôs a determinação ao MDSA de que elaborasse estratégia, por meio de um plano de ação, para assegurar o efetivo funcionamento dos CAS e a verificação da forma paritária da composição destes. O objetivo maior perseguido pela FOC foi o de buscar a melhoria dos controles realizados sobre os recursos federais descentralizados por meio da melhor atuação dos Conselhos de Assistência Social.

100 Por sua vez, o Ministro-Relator, na peça 58, ao analisar o conteúdo do Relatório da FOC, presente na peça 55, constatou a necessidade de maior aprofundamento de tópicos ali abordados, diante da oportunidade de sugerir medidas de aperfeiçoamento à sistemática de controle realizada pelo MDSA.

110 O Ministro-Relator destacou como dúvidas que mereceriam ser sanadas, as seguintes:

Como é realizado o acompanhamento da execução das políticas de assistência social por parte dos conselhos de assistência social (CAS)?

Para fins de perfeita compreensão do critério de auditoria, o que pode ser definido como sendo a esperada atuação de controle de um CAS, considerando os limites inerentes à composição desses conselhos?

Como é feita a orientação e o controle, por parte dos CAS, com referência àqueles que utilizam os recursos dos fundos de assistência social?

Qual é o detalhamento da avaliação que o ministério exerce sobre os pareceres elaborados pelos CAS, sobre as prestações de contas a eles apresentadas?

Como o ministério avalia cada atividade de controle dos recursos federais descentralizados realizada pelos CAS?

Quais são as atividades de fiscalização exercidas pelos CAS, em relação a cada tipo de recurso federal descentralizado?

120 O Ministro-Relator destacou a importância de se avaliar qual seria a real capacidade dos CAS de realizar as atividades de controle e fiscalização a eles atribuídas. Nesse contexto, interessa saber se existe contradição entre as atribuições normativas de fiscalização e controle dos CAS e sua natureza, como instituição apta a realizar apenas controle social sobre os recursos descentralizados para execução da PNAS, em contraposição a outros tipos de

controle – mais técnicos e especializados – mais frequentemente realizados pelos órgãos de controle interno e externo dos diferentes entes federados.

130 Com vistas a dar cumprimento ao despacho do Ministro-Relator, foi emitida diligência, Ofício 0241/2017-TCU/SecexPrevidência, de 3/4/2017 (peça 61), objetivando o saneamento do processo TC 019.090/2015-3, Relatório de Auditoria que trata de FOC – Auditoria Operacional – Atuação do MDSA e CNAS sobre os Controles do Sistema Único da Assistência Social realizados pelos Conselhos de Assistência Social.

140 A análise das respostas, efetuadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SNAS/MDSA), será objeto de avaliação em sequência, juntamente com as análises da SecexPrevidência sobre os respectivos tópicos.

EXAME TÉCNICO

Análise das Questões formuladas pelo Ministro Relator

a0 Como é realizado o acompanhamento da execução das políticas de assistência social por parte dos conselhos de assistência social (CAS)?

Resposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA)

150 Conforme resposta efetuada pela SNAS/MDSA, no Ofício nº 330/2017/MDSA/SNAS/CGGI (peça 66), a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012 do CNAS, indica atribuições aos Conselhos de Assistência Social (CAS) que permitem o planejamento de suas ações de forma a acompanhar continuamente a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

160 O Ofício nº 330/2017/MDSA/SNAS/CGGI menciona as atribuições dos conselhos de assistência social, com os seguintes destaques: i) apreciação dos relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos financeiros, sendo recomendado que seja realizado no mínimo trimestralmente; ii) aprovação do Plano de Assistência Social e do Plano de Ação, que decorre do primeiro; iii) apreciação do demonstrativo sintético anual de execução físico-financeiro apresentado pelo órgão gestor; iv) apreciação do planejamento e relatório de atividades apresentado pelas entidades e organizações de assistência social; v) acompanhamento dos indicadores da política pactuados nacionalmente, como o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRAIS; vi) indicador de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social – IDConselhos; vii) acompanhamento das metas pactuadas do Pacto de Aprimoramento do SUAS Estadual e Municipal; viii) visitas técnicas aos equipamentos da rede socioassistencial do SUAS, pública e privada, a fim de verificar a qualidade dos serviços, projetos e programas prestados nesses espaços; ix) participação da elaboração e aprovação das propostas dos Planos de Assistência Social, Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Planos Plurianuais, no que se refere à Assistência Social; x) participação das reuniões da Comissão Intergestores Bipartite – CIB e Comissão Intergestores Tripartite – CIT.

170 Os órgãos gestores municipais de assistência social possuem a obrigação, conforme § 1º do art. 123 da NOB/SUAS 2012, de fornecer informações aos CAS para o cumprimento de suas atribuições e para a deliberação sobre o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais.

180 A análise dos mencionados documentos permitirá o acompanhamento integral de todas as etapas de despesa, por parte dos Conselhos de Assistência Social, desde o planejamento das despesas públicas até a sua execução.

Análise da SecexPrevidência

190 A pergunta formulada à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) versou sobre a forma que os CAS realizam o acompanhamento da execução das políticas de

assistência social. Por sua vez, a resposta dada pela SNAS apenas apresentou as atribuições normativas dos Conselhos de Assistência Social. Não sendo feita nenhum tipo de análise sobre a forma e a qualidade do cumprimento dessas atribuições por parte dos CAS.

200 No Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), peça 55, foi apresentado o achado de que o MDSA não condiciona adequadamente as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos demais entes federados, quando os seus respectivos CAS deixam de realizar os itens obrigatórios na legislação e que são essenciais para o controle da PNAS, isto é, deixando de funcionar de forma efetiva.

210 A primeira evidência desse achado foi a inexistência ou a não aprovação dos Plano de Assistência Social (PAS), por número considerável de Conselhos de Assistência Social de muitos estados e municípios. Em termos de evidências relativas aos Conselhos Estaduais, a tabela 1, abaixo, apresenta os estados que não possuem plano de assistência social, conforme Questão 20 do Censo SUAS de 2016.

Tabela 1 – Estados que declararam inexistência de plano de assistência social no SUAS de 2016

Código IBGE	Unidade Federativa
14	Roraima
22	Piauí
27	Alagoas
29	Bahia
32	Espírito Santo
51	Mato Grosso
53	Distrito Federal

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

220 Em termos de evidências municipais, para chegar à conclusão sobre a inexistência de diversos Planos de Assistência Social (PAS) se identificou que número considerável de CAS não aprova seus respectivos PAS, foi empregado o registro administrativo Censo Suas de 2010 à 2014 e 2016 que possuem a seguinte questão: ‘O município (ou estado no caso de CEAS, ou DF no caso do CAS/DF), tem Plano de Assistência Social?’:

Tabela 2 - Quantidade de Municípios que não tem plano de assistência social ou que não responderam ao censo SUAS

Ano	Plano Não Existe	Não respondeu	Total
2010	452	319	771
2011	537	311	848
2012	484	387	871
2013	480	301	781

2014	407	204	611
2016	403	1	404

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

230 Convém citar que 1165 municípios declararam que não houve, no ano anterior, discussão sobre o Plano Municipal de Assistência Social conforme o (Censo SUAS 2016, Questão 2, terceiro item).

240 No que tange a evidência relativa à ação de deliberar sobre planos de assistência, para o caso municipal, 139 municípios afirmaram não terem deliberado sobre o PMAS existente (Questão 21 do Censo SUAS 2016). No caso estadual, apenas um estado afirmou, de forma explícita, que não deliberou sobre o PEAS (Tocantins). Vale ressaltar que sete outros estados não responderam a essa questão (Roraima, Piauí, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso e Distrito Federal).

250 Analisando as respostas do Censo SUAS 2014 (Questão 29), verifica-se que mais de mil Conselhos Municipais de Assistência Social afirmaram não ter discutido o financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios, atividades. Dentre estes, incluem-se metrópoles (Rio de Janeiro, Salvador, Manaus e Belém) e uma quantidade significativa de municípios grandes e médios. No caso dos Conselhos Estaduais, houve negativa de que este tema (financiamento) tenha sido discutido, pelos CEAS dos estados do Rio Grande do Sul e Tocantins.

260 No caso do censo SUAS 2016 esse item foi abordado pela Questão 22, sendo, contudo, ramificado em dois itens, onde o primeiro se refere à assistência social básica e o segundo à assistência social especial. Respectivamente, foram feitas indagações sobre: financiamento, implantação, organização e oferta de serviços socioassistenciais, programas, projetos e benefícios de proteção social básica; e financiamento, implantação, organização e oferta de serviços socioassistenciais, programas, projetos e benefícios de proteção social especial. Houve 1518 municípios que responderam não ao primeiro item e 2935 municípios que responderam não ao segundo.

270 No caso dos conselhos estaduais, os estados do Tocantins, do Rio Grande do Norte, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal responderam não à pergunta referente ao financiamento da assistência social básica. Quanto ao financiamento para assistência social especial apenas o estado do Distrito Federal respondeu não à pergunta.

280 De acordo com as respostas dos Conselhos Estaduais de Assistência Social à Questão 39 do Censo SUAS 2014, quatro CEAS (Rio Grande do Norte, Tocantins, Paraíba e São Paulo) não deliberaram sobre critérios de repasse de recursos aos municípios (em que pese os dois últimos tenham respondido que deliberavam nos três Censos SUAS anteriores). Ressalte-se que, na primeira edição da referida questão (Censo SUAS 2011), oito CEAS informaram não deliberar sobre tais critérios.

290 De acordo com as respostas dos Conselhos Estaduais de Assistência Social à Questão 30 do Censo SUAS 2016, três CEAS (Acre, Roraima e Piauí) não deliberaram sobre critérios de repasse de recursos aos municípios.

300 Em relação ao repasse de recursos a entidades de Assistência Social, verifica-se que onze CEAS e o CAS/DF afirmaram, na Questão 38 do Censo SUAS 2014, não deliberar sobre critérios de repasse de recursos a entidades.

310 No Censo SUASs 2016, treze CEAS afirmaram não deliberar sobre critérios de repasse para recursos a entidades, excluindo o CAS/DF (Questão 29).

320 Sobre esta mesma questão, dos quase três mil e novecentos Conselhos Municipais que declararam possuir pelo menos uma entidade inscrita (na Questão 47), quase mil e oitocentos Conselhos afirmaram não deliberar sobre critérios para repasse de recursos a

entidades. Cabe ressaltar a presença nesta lista de muitos municípios médios e grandes, além de seis metrópoles (Salvador, Porto Alegre, Belém, Goiânia, São Gonçalo e Maceió).

330 No censo SUAS 2016 são 3968 municípios que possuem pelo menos uma entidade inscrita (Questão 37), desses, 1847 municípios afirmaram não deliberar sobre critérios de repasse de recursos a entidades (Questão 29). Dentre esses municípios estão metrópoles como Manaus, Belém, Maceió, São Gonçalo e Goiânia além de 68 municípios de grande porte e 108 de médio porte.

340 Quando se analisou a regulamentação da concessão dos benefícios eventuais (Questão 40), verifica-se, das respostas ao Censo SUAS 2014, que quase dois mil e oitocentos CMAS não regulamentaram a concessão de benefícios eventuais (auxílios em virtude de nascimento ou morte, por exemplo). Desses Conselhos, mais de mil e duzentos sequer estariam discutindo o assunto, de acordo com as respostas à Questão 29 (décimo primeiro tema), com destaque, neste caso, para as três metrópoles do Estado de São Paulo e a maioria de suas grandes cidades.

350 Verifica-se, das respostas a Questão 31 no censo SUAS 2016, que 2429 conselhos municipais de assistência social não regulamentaram a concessão de benefícios eventuais, e desses municípios 799 deles nem sequer estariam discutindo o assunto (Questão 22, nono tema).

360 Sobre esta mesma questão, verifica-se que metade dos vinte e seis estados, que deveriam participar no custeio desses auxílios, também informaram não ter regulamentado os benefícios eventuais. No caso do censo SUAS 2016, sobre a questão 31, treze estados não regulamentaram benefícios eventuais.

370 As evidências acima apontam para a deficiência da atuação dos CAS na planificação, na discussão e na deliberação sobre importantes formas de execução de despesas relacionadas à prestação de serviços na área de assistência social. Essa situação aponta para a necessidade de se estabelecer estratégia para tornar mais efetiva a atuação dos CAS.

380 O segundo grupo de evidências, sobre o efetivo funcionamento dos CAS, refere-se a aspectos de orientação e controle dos Fundos de Assistência Social dos respectivos entes federativos. Essas evidências serão apresentadas na questão (c), que trata exclusivamente de questões relacionadas à orientação e controle dos fundos.

b0 Para fins de perfeita compreensão do critério de auditoria, o que pode ser definido como sendo a esperada atuação de controle de um CAS, considerando os limites inerentes à composição desses conselhos?

Resposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA)

390 Conforme resposta aos itens a e b do Ofício nº 330/2017/MDSA/SNAS/CGGI, espera-se que os Conselhos de Assistência Social normatizem, fiscalizem, acompanhem e avaliem a política de Assistência Social, seguindo o disposto no art. 121 da NOB/SUAS 2012.

400 A SNAS/MDSA destaca na peça 66, as seguintes ações de governança realizada pelos CAS: controle, deliberação/regulação e acompanhamento, conforme o §3º do art. 119 do capítulo IX da NOB/SUAS 2012, citado abaixo:

‘§3º No exercício de suas atribuições, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial.’

410 Os conselheiros devem, conforme a NOB/SUAS 2012, ser capazes de apreciar os seguintes documentos contábeis e financeiros:

‘Conforme trecho da NOB/SUAS:

Art. 124. Aos conselheiros devem ser encaminhados, com a antecedência necessária para a devida apreciação, os seguintes documentos e informações do órgão gestor da política de assistência social:

I - Plano de assistência social;

II - Propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual, referentes à assistência social;

III - Relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;

IV - Balancetes, balanços e prestação de contas ao final de cada exercício;

V - Relatório anual de gestão;

VI - Plano de capacitação;

VII - Plano de providências e plano de apoio à gestão descentralizada;

VIII - Pactuações das comissões Intergestores.’

420 A SNAS/MDSA também mencionou sobre a elaboração, a partir de 2015, de Índice de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social – ID Conselho. Por meio desse índice - que possui três dimensões: i) Estrutura Administrativa; ii) Dinâmica de Funcionamento; e, iii) Composição - a SNAS/MDSA busca acompanhar a atuação de controle dos CAS.

Análise da SecexPrevidência

430 Inicialmente, cabe destacar que nenhum comentário foi feito, por parte da SNAS, sobre a composição dos CAS – sua divisão entre membros do setor público e da sociedade civil - nem sobre o tipo de formação acadêmica dos conselheiros ou sobre sua capacidade de realizar trabalhos de auditoria, que requerem conhecimentos especializados em áreas como contabilidade, direito, economia e administração.

440 Os conselhos de assistência social (CAS) para realização do acompanhamento da execução das políticas de assistência social necessitam, segundo à legislação vigente, participar de todas as etapas relacionadas à execução das despesas, que vão desde atividades de planejamento - elaboração e aprovação das propostas dos Planos de Assistência Social, Lei Orçamentária Anual - LOA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Planos Plurianuais; passando por atividades de monitoramento de execução física - acompanhamento dos indicadores da política pactuados nacionalmente, como o Indicador de Desenvolvimento dos CRAS – IDCRAIS, o Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social; e, finalmente, realizando ações de fiscalização físico-financeira e de apreciação dos relatórios de atividades e de execução financeira dos recursos financeiros e apreciação do demonstrativo sintético anual de execução físico-financeiro apresentado pelo órgão gestor.

450 Observa-se, portanto, que os Conselhos de Assistência Social ocupam lugar de destaque em termos decisórios, tanto que o Conselho Nacional de Assistência Social é a instância deliberativa superior do Sistema (Loas, Art. 17).

460 O Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), peça 55, também destacou que o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, apesar de possuir unidades que realizam atividades de controle interno, delega para os Conselhos de Assistência Social a quase totalidade das ações de controle da aplicação de recursos ‘na ponta’

(majoritariamente municípios), mostrando significativa dependência dos CAS no controle dos recursos descentralizados.

470 Desta forma, praticamente todas as atribuições, normalmente desempenhadas por um sistema de controle interno, são destinadas ao CAS, pela legislação de assistência social, devendo, portanto, o SNAS/MDSA garantir o efetivo funcionamento dessas instituições.

c0 Como é feita a orientação e o controle, por parte dos CAS, com referência àqueles que utilizam os recursos dos fundos de assistência social?

Resposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA)

480 Em relação ao controle, a SNAS/MDSA, na peça 66, destaca como atribuições precípuas, conforme definido o art. 85 da NOB SUAS 2012: i) a aprovação da proposta orçamentária; ii) o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com a periodicidade prevista na Lei de Instituição do Fundo ou em seu Decreto de regulamentação, observando o calendário elaborado pelos respectivos conselhos; iii) a análise e deliberação acerca da respectiva prestação de contas.

490 Quanto à orientação, conforme o Ofício nº 330/2017/MDSA/SNAS/CGGI, foram destacados aspectos da orientação realizada pelo MDSA em contraposição à executada pelos Conselhos. Assim, a orientação se dá por meio de documentos elaborados pelo MDSA, com o intuito de apoiar tecnicamente as atividades dos Conselhos. Ações de capacitação, tais como as relacionadas com o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita SUAS, também são utilizadas para atividades de orientação.

500 Também foi dado destaque à publicação efetuada pelo CNAS, em conjunto com o FNAS, intitulada ‘Orientações aos Conselhos Municipais de Assistência Social sobre o relatório de execução orçamentária e financeira dos Fundos Municipais de Assistência Social’, que tem como objetivo dar subsídios aos conselheiros para analisar a execução orçamentária e financeira dos fundos de assistência social.

510 Destacou-se também o papel de orientação do FNAS aos entes federados por meio de atividades de assessoria técnica para orientação quanto à execução orçamentária e financeira dos recursos, seu monitoramento, acompanhamento e prestação de contas.

Análise da SecexPrevidência

520 Em relação à orientação, conforme abordado no parágrafo 25 acima, a equipe de auditoria por meio da análise das respostas do Censo SUAS 2014 (Questão 29), verificou que mais de mil Conselhos Municipais de Assistência Social afirmaram não ter discutido o financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios. Essa atividade está relacionada à competência de orientar e controlar os respectivos Fundos de Assistência Social.

530 Destaca-se que entre os municípios que realizaram as mencionadas discussões, incluem-se metrópoles – Rio de Janeiro, Salvador, Manaus e Belém – e uma quantidade significativa de municípios grandes e médios. No caso dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), houve negativa de que este tema (financiamento) tenha sido discutido, pelos CEAS dos estados do Rio Grande do Sul e do Tocantins.

540 No caso do censo SUAS 2016, esse item na Questão 22 foi ramificado em dois itens, onde o primeiro refere-se à assistência social básica e à segunda a assistência social especial. Observa-se, conforme parágrafo 27 acima, que houve 1518 municípios que responderam não ao primeiro item e 2935 municípios que responderam não ao segundo.

550 As deficiências nas atividades, apresentadas no primeiro grupo de evidência acima, também estão relacionadas a deficiências de orientação, dado que a discussão sobre temas como: financiamento de serviços, programas, projetos e benefícios contribuem na

formulação de planos e orçamentos, que representam importantes formas de orientação sobre como alocar recursos na área de assistência social.

560 Em relação à fiscalização, fazendo uso de dados do Censo SUAS 2016 (Questão 22 temas 13 e 14) 1890 municípios afirmam não ter discutido sobre como proceder à fiscalização dos serviços ofertados (seja por instituições públicas ou privadas)

570 Verifica-se, por meio do Censo SUAS 2016 (questão 25), que 413 municípios alegaram não fazer qualquer tipo de fiscalização sobre serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS. Dos conselhos que afirmaram realizar algum tipo de fiscalização, 2546 CMAS confirmaram a ausência de planejamento para esta atividade (questão 27).

580 Por meio das respostas a respeito da frequência no recebimento de denúncias (Questão 36, primeiro item do Censo SUAS 2016), pode-se inferir que dos Conselhos Municipais que realizam fiscalizações ‘somente mediante denúncia’, mais de mil não realizam fiscalizações, pois afirmam nunca terem recebido denúncias. A tabela a seguir apresenta o detalhamento dessas informações:

Tabela 3 – Frequência no Recebimento de Denúncias dos CMAS que não planejam fiscalizações ou não fiscalizam.

Frequência	Quantidade
Nenhuma (CMAS Não Fiscaliza)	413
Nenhuma (CMAS Nunca Recebe)	1003
Anual	555
Semestral	473
Trimestral	295
Mensal	219
Total	2958

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

590 Dentre os 5359 CMAS que responderam o Censo SUAS 2016, 41% afirmaram ‘nunca’ terem recebido denúncias. Além desses, 21% alegaram receber denúncia ‘anualmente’ e (aproximadamente) 17% afirmaram receber denúncia ‘semestralmente’. Tal situação abrange 79% dos municípios.

600 Aproximadamente 22% dos municípios que afirmam realizar fiscalizações, o fazem apenas ‘por meio de análise de relatórios’, conforme respostas à Questão 26 do Censo SUAS de 2016. Quanto às grandes metrópoles, não teve nenhuma que declarou fazer fiscalizações ‘apenas por meio de análise de relatórios’, todas afirmavam fazer via visitas ou ambos tipos. O município de São Paulo não respondeu a essa pergunta.

610 Em relação à Questão 25, que trata genericamente da realização de fiscalizações, verifica-se que 122 CMAS informaram fiscalizar ‘apenas a rede socioassistencial privada do SUAS’, o que pode ser um indicativo do inadequado controle dos Fundos de Assistência Social, tendo em vista que os recursos da rede privada tendem a não ser oriundos dos FMAS.

d0 Qual é o detalhamento da avaliação que o Ministério exerce sobre os pareceres elaborados pelos CAS, sobre as prestações de contas a eles apresentadas?

Resposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA)

620 A SNAS/MDSA, na peça 66, utilizando como critério normativo o artigo 30-B da LOAS, defende que é atribuição de cada ente federado zelar pela utilização dos recursos do respectivo fundo de assistência social, pelo controle e pelo acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios. Defende ainda que esse controle deve ser efetuado pelos respectivos órgãos de controle de cada ente. Considera também que as atribuições de controle dos entes federados ocorrem de forma independente à atuação do órgão repassador de recursos: destaca-se que para o presente caso a União descentraliza recursos federais, por meio do FNAS, para fundos municipais de assistência social.

630 Cada ente federado deve, segundo o artigo 30-C da Loas, declarar os recursos federais descentralizados para seus respectivos fundos de assistência social ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão: esse relatório foi padronizado e operacionalizado no Plano de Ação e deve ser submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social antes do envio para o FNAS.

640 Na forma estabelecida no parágrafo anterior, o FNAS, ligado à SNAS/MDSA, acompanha a execução dos recursos do cofinanciamento federal destinados à Assistência Social. Este controle é feito por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-financeira. Esse processo de prestação de contas está normatizado pela Portaria MDS nº. 113, de 10 de dezembro de 2015.

650 A SNAS destaca que as informações fornecidas pelos CAS em seu parecer são objeto de análise por parte do FNAS. Podem ser solicitadas a apresentação de documentos pertinentes caso sejam detectadas inconsistências ou incongruências. Assim, a atuação dos CAS gera impacto significativo na avaliação final da prestação de contas realizadas pelo FNAS.

Análise da SecexPrevidência

660 Como mencionado, na resposta enviada pela SNAS (peça 66), os CAS possuem relevante papel no processo de prestação de contas dos recursos federais de assistência social, transferidos via sistemática fundo a fundo. Por meio de atuação complementar ao FNAS, os CAS acompanham a execução dos recursos do cofinanciamento federal destinados à Assistência Social por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, conforme normatização prevista na Portaria MDS nº. 113, de 10 de dezembro de 2015.

670 Na emissão de seu Parecer de Avaliação, os Conselhos devem responder às seguintes questões:

1. O Conselho acompanhou a elaboração e execução do orçamento da Assistência Social?
2. Os recursos federais destinados à execução dos serviços/programas foram utilizados na finalidade estabelecida pela União?
3. A execução dos recursos cofinanciados pela União foi realizada conforme as normas que regulamentam os serviços/programas?
4. Os relatórios de execução orçamentária e financeira, e de atividades foram apresentados ao Conselho de forma que facilite a compreensão e na periodicidade estabelecida na Lei que institui o Fundo?
5. O ente cofinanciou os serviços/programas?
6. Os serviços/programas cofinanciados pela União foram prestados à população de forma regular, sem descontinuidade, durante todo o exercício?

7. A execução dos serviços e programas socioassistenciais foi realizada de acordo com as prioridades planejadas pelo gestor?

8. As equipes de referência dos serviços e programas socioassistenciais estão em consonância com o disposto na NOBSUAS-RH e demais normas?

9. O Conselho de Assistência Social possui livre acesso às documentações comprobatórias dos gastos?

10. O Conselho teve algum tipo de dificuldade em analisar as informações prestadas pelo gestor que impactaram na avaliação do Demonstrativo Sintético?

11. O Conselho considera as despesas efetuadas no exercício como comprovadas?

680 Ao analisar as atividades desempenhadas pelos Conselhos, observa-se que apenas algumas não requerem conhecimentos especializados e podem ser realizadas por leigos, tais como: i) observância da continuidade dos serviços; ii) observância da adequação das equipes de referência para realização de serviços de assistência social.

690 Por seu turno, outras atribuições dos Conselhos – tais como, i) o acompanhamento de peças orçamentárias; ii) a avaliação de se a despesa efetuada é coerente com planos e normas; iii) a avaliação de relatórios e demonstrativos físico-financeiros – requerem conhecimentos especializados por parte dos conselheiros, cabendo ao MDSA a capacitação necessária para a realização de tais atividades.

700 Destaca-se que os principais gastos de assistência social ocorrem nas formas de: i) despesa com pessoal; ii) despesas com bens e compras (licitações); iii) despesas realizadas por meio de convênios ou outros ajustes com entidades de assistência social. Para corretamente avaliar essas despesas, faz-se necessária capacitação adequada dos conselheiros.

e0 Como o ministério avalia cada atividade de controle dos recursos federais descentralizados realizada pelos CAS?

Resposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA)

710 A SNAS/MDSA, na peça 66, reiterou o mencionado na resposta anterior de que: ‘A LOAS, em seu artigo 30-B, define que caberá ao ente federado responsável pela utilização dos recursos do respectivo Fundo de Assistência Social o controle e o acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, por meio dos respectivos órgãos de controle, independentemente de ações do órgão repassador dos recursos.’

720 Além do processo de prestação de contas, a SNAS/MDSA acompanha a política de assistência social por meio do Censo SUAS. O objetivo desse acompanhamento é de conhecer, entre outros aspectos de gestão e governança da PNAS, as ações dos CAS para o alcance de suas atribuições, além de permitir a elaboração do indicador intitulado IDConselhos para ajudar na avaliação dos CAS.

Análise da SecexPrevidência

730 Em relação à essa questão, deve-se ressaltar que ações de avaliação e controle realizadas pelo Censo SUAS apenas permitem o acompanhamento operacional ou de resultados do Suas, não permitindo o controle de conformidade ou financeiro.

740 Por um lado, por meio do Censo SUAS é possível saber, entre outros temas, quantos atendimentos foram realizados em determinado período, quais são os tipos de trabalhadores que estão ocupados no setor de assistência, quais são os edifícios e equipamentos

disponíveis para os trabalhadores para realização de seus serviços. Essas informações permitem o acompanhamento físico dos serviços e programas de assistência social, bem como dos insumos e atividades utilizados para a mencionada execução física.

750 Por outro lado, o Censo SUAS não possui informações que contribuam para a análise da prestação de contas financeira dos recursos federais de assistência social, transferidos pela sistemática fundo a fundo. Portanto, a avaliação realizada pela SNAS/MDSA permite apenas o acompanhamento físico da PNAS.

760 Praticamente todo o acompanhamento in loco da PNAS é delegado pelo MDSA aos Conselhos, sendo que os mesmos veem apresentando deficiências em praticamente todas as suas áreas obrigatórias de atuação.

f0 Quais são as atividades de fiscalização exercidas pelos CAS, em relação a cada tipo de recurso federal descentralizado?

Resposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDSA)

770 A resposta da SNAS/MDSA, na peça 66, repetiu o mencionado nos itens anteriores, no sentido de afirmar que o acompanhamento dos CAS se inicia com a aprovação da proposta orçamentária para a área de assistência social, se estendendo pela aprovação de planos de assistência social e pelo acompanhamento da aplicação de recursos, realizando papel relevante sobre a aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros aplicados.

780 Também foi enfatizado que o exercício do controle social também se estende para fiscalização de convênios celebrados com o estado e com o governo federal, no intuito de averiguar possíveis irregularidades financeiras, interrupção de obras ou aquisição de equipamentos incompatíveis com as necessidades das ofertas de assistência social.

Análise da SecexPrevidência

790 As atividades de fiscalização exercidas pelos CAS, em relação a cada tipo de recurso federal descentralizado já foi objeto de avaliação, quando da análise da questão (c) acima, que tratou das atividades de orientação e controle dos CAS.

CONCLUSÃO

800 Pelas respostas oferecidas pela SNAS/MDSA e pelas análises efetuadas pela SecexPrevidência, observou-se deficiências nas dimensões de controle e fiscalização desempenhadas pelos Conselhos de Assistência Social, apresentando evidências consistentes que questionam o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social . Esses órgãos possuem significativa diversidade de atribuições relacionadas ao acompanhamento da Política de Assistência Social, conforme itens a seguir, precedidos de sua fundamentação legal:

- i0 Segundo o inc. I do art. 18 da Loas, compete aos CAS a aprovação da Política de Assistência Social nos diversos entes da Federação;
- ii0 Conforme a referência normativa – Lei 9.604/98, artº 2º, NOB SUAS 2005 e NOB SUAS 2012 – compete aos CAS aprovar os Planos de Assistência Social dos respectivos entes;
- iii0 Conforme a referência normativa – Loas, Art. 18, Inc. VIII; Res. CNAS 237/2006, Art. 3º, IX; Loas, Art. 17, § 4º (N.R. em 2011) - os CAS também são

responsáveis por aprovar as propostas de orçamentos de assistência social dos respectivos estados e municípios;

- iv0 Conforme a referência normativa – Loas, Art. 17, §4º - o CAS deve acompanhar a execução de política de assistência social de seu respectivo ente. Deve se destacar que esse acompanhamento in loco por vezes é o único acompanhamento recebido pelos órgãos públicos prestadores de serviços de assistência social, dado que o MDSA delega aos CAS o acompanhamento físico e financeiro dos recursos federais descentralizados via sistemática fundo a fundo;
- v0 Conforme a referência normativa – Loas, Art. 30, Inc. II e Art. 28, § 1º, com N.R. em 2011 - a orientação que os Conselhos de Assistência Social devem dar aos Fundos em parte está relacionada com as atividades de planejamento, como a aprovação dos Planos de Assistência Social e dos Planos de Ação. Outra característica da orientação é efetuada por meio de normatizações realizadas pelos CAS. Por sua vez, a função de controle relaciona-se à atividade de fiscalização realizada pelos CAS;
- vi0 Conforme a referência normativa – Portaria MDS 385/2005 e seguintes e Loas, Art. 30-C (Incluído em 2011) – os CAS emitem parecer sobre a aplicação de recursos transferidos via sistemática fundo a fundo, no âmbito da prestação de contas desses recursos transferidos, realizadas pelos respectivos entes federados recebedores dessas transferências;

810 A competência para aprovar a Política de Assistência Social, bem como de planos e orçamentos locais requerem dos Conselheiros conhecimentos sobre aspectos finalísticos da política de assistência social – tais como, aspectos relacionados à eficiência, eficácia e efetividade das políticas.

820 Deve ser destacado que para a emissão de parecer sobre a aplicação de recursos transferidos via sistemática fundo a fundo, os CAS e a SNAS/MDAS deveriam garantir que os conselheiros tenham capacidade de avaliar documentos contábeis e financeiros, bem como documentação relativa a licitações, a contratação de pessoal e a convênios.

830 Ocorre que, conforme análise efetuada no item (c) acima, os procedimentos de fiscalização e controle ficaram muito a desejar, no que se refere ao planejamento das auditorias, ao número de fiscalização com visitas *in loco* e à quantidade de denúncias apuradas. Essa situação é preocupante dado que a União, por meio do MDSA, e os demais entes federados, delegam para os CAS praticamente todas as atribuições de controle relacionadas aos recursos de assistência social.

840 Frente à atuação precária dos CAS, a equipe de auditoria, que realizou a FOC (peça 55), escolheu como estratégia de melhoria da atuação dos Conselhos a utilização do poder que a União possui de restringir o repasse de recursos para estados e municípios. Desta forma, nos casos em que a atuação dos Conselhos se demonstrem como de funcionamento não efetivo (conforme normas apresentadas no item 80 retro), a União, conforme estabelecido no art. 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social - pode suspender o repasse de recursos, até que fique demonstrada a melhoria na capacidade dos Conselhos de realizar suas atribuições de deliberação, planejamento e controle da PNAS.

850 Deve ser destacado que a estratégia adotada pela Unidade Técnica seguiu o princípio de melhorar o desempenho dos CAS sem alterar o arcabouço normativo existente, desta forma, foram descartadas, em princípio, propostas de novas estruturas de controle – tais como a montagem de estrutura de controle e fiscalização no MDSA com vistas a realização de

atividades de controle mais elaboradas, tais como: i) avaliação de gastos com pessoal; ii) avaliação de licitações; iii) avaliação de convênios e outros ajustes.

860 A opção por não propor novas estruturas de fiscalização e controle decorreu da percepção de que existe espaço para melhoria do modelo vigente, antes de se propor a geração de um novo modelo de controle e fiscalização.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo manter a proposta de encaminhamento presente na instrução do Relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) presente na peça 55, no sentido de determinar ao MDSA que elabore estratégia, por meio de um plano de ação, para assegurar o efetivo funcionamento dos CAS e a verificação da forma paritária da composição destes. ”

É o relatório.

Voto

Trata-se de relatório de auditoria operacional (peça 55) que teve por objeto a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social (CAS), com enfoque especial na função controle a ser exercida por estes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A fim de favorecer a compreensão do trabalho e a tomada de decisão sobre os encaminhamentos, determinei (peça 52) o retorno dos autos à SecexPrevidência para complementação de informações e análises reportadas no relatório inicialmente apresentado (peça 46).

II

Antes de discutir o trabalho apresentado, faço resumida apresentação da estrutura adotada para provimento da assistência social no país.

A previsão de medidas assistenciais a pessoas em situação de necessidade foi pela primeira vez constitucionalizada na Carta Magna de 1988, e representou um marco em relação à assistência social ao dispor:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a 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.”

Como se observa da leitura do art. 203, a também denominada Constituição Cidadã estabelece que a assistência social não depende de contribuição por parte do beneficiário, sendo responsabilidade do Estado a sua manutenção.

A constitucionalização do tema, contudo, não era capaz de implementar tal obrigação estatal, visto que demandava uma série de detalhamentos, o que começou a ser obtido com a edição da Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que criou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela aprovação e coordenação da Política Nacional de Assistência Social.

A LOAS instituiu, também, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), decorrente da transformação do antigo Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), com objetivo de ser uma das fontes de financiamento da assistência social.

Posteriormente, com o advento da Lei 12.435/2011, a LOAS foi alterada, criando-se o SUAS, com propósito de gerir as ações na área de assistência social, de forma descentralizada e participativa.

Ao CNAS compete normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; apreciar e aprovar a respectiva proposta orçamentária; aprovar critérios de transferência de recursos para os estados, municípios e o Distrito Federal; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dentre outras competências dispostas no art.18 da LOAS.

Contudo, não obstante a disciplina da referida lei, a assistência social apresentava organização fragmentada e desarticulada, além de frágil cobertura e baixo impacto social, conforme informação constante do Plano Decenal SUAS 2005-2015.

Após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, o CNAS, em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), lançaram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, na sequência, a Norma Operacional Básica (NOB) reguladora do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Conforme documento elaborado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, fruto de acordo de parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Governo do Brasil, disponível no endereço eletrônico http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/programas/SNAS.pdf, o SUAS tem por finalidade organizar a assistência social de forma descentralizada e participativa, seguindo os princípios do PNAS. A direção do sistema é única e nacional, porém, com gestão compartilhada e cofinanciamento entre a União, os estados e o Distrito Federal, juntamente com os municípios.

As ações de assistência social levam em conta as demandas e necessidades das famílias que residem em territórios mais vulneráveis, para as quais os programas, projetos, serviços e benefícios são desenvolvidos.

Além da organização da assistência social por sistemas, no caso o SUAS, as ações são organizadas por proteções sociais, denominadas como básicas e especiais, desenvolvidas e coordenadas por dois tipos de unidades: os centros de referência da assistência social (CRAS) e os centros de referência especializados da assistência social (Creas), mantidos pela União.

A proteção social básica, como definido pela legislação, é o conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social estruturados para prevenir situações de vulnerabilidade e risco social. Busca-se esse objetivo pelo fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A prestação dos serviços e execução dos programas de proteção básica às famílias é realizada pelos CRAS, de abrangência municipal, localizados em áreas de maior vulnerabilidade e risco social.

Um dos principais programas desenvolvidos nos CRAS é o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). O PAIF tem como ação principal o acompanhamento sociofamiliar, e se contempla um conjunto de ações continuadas relacionadas à prestação de serviços de acolhimento, acompanhamento, inserção em serviços socioeducativos e de convivência, desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias e encaminhamento das famílias para demais serviços socioassistenciais e de outras políticas.

Outra iniciativa que depende dos CRAS é o benefício de prestação continuada (BPC). O BPC, previsto na Constituição Federal, está regulamentado na Lei Orgânica de Assistência Social, na Lei 10.741/03 - Estatuto do Idoso - e em normas operacionais. Consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas idosas ou portadoras de deficiência cuja renda familiar mensal *per capita* não ultrapasse o correspondente a 25% do salário mínimo. Os CRAS atuam na divulgação do benefício, identificação de possíveis beneficiários, orientação sobre critérios, monitoramento e avaliação do benefício e seus impactos na família.

A proteção social especial é definida pelo conjunto de serviços, programas e projetos destinados à reconstrução de vínculos familiares e comunitários, à defesa de direitos, ao fortalecimento das potencialidades e à proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

Essa proteção é realizada por intermédio dos Creas, que podem atuar nos âmbitos municipal, regional ou estadual, seja prestando serviços, seja integrando outras políticas sociais.

Um dos principais serviços realizados é o de enfrentamento à violência, abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes, no qual uma equipe multiprofissional especializada do Creas presta apoio psicossocial e jurídico, bem como o encaminhamento com acompanhamento ao sistema de garantia de direitos.

Entre os programas sociais relacionados aos Creas, destaca-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que compreende um conjunto de ações com objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, tendo como instrumentos a transferência direta de renda a famílias de crianças e adolescentes envolvidos em qualquer situação de trabalho, a oferta de atividades socioeducativas e o acompanhamento sociofamiliar.

Como participantes da estrutura de assistência social figuram os conselhos municipais de assistência social (CMAS), criados pelo município mediante lei específica, que estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas. Os CMAS reúnem representantes do governo e da sociedade civil para discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços socioassistenciais estatais e não estatais no município.

No âmbito estadual e do Distrito Federal, existem os conselhos estaduais de assistência social (CEAS) e o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, criados por lei estadual/ distrital, para exercerem atividades semelhantes aos CMAS.

A Resolução CNAS 237/2006 define que os conselhos de assistência social deverão ser compostos por 50% de representantes do governo e 50% de representantes da sociedade civil, estando vinculados ao órgão gestor da assistência social, ao qual compete prover infraestrutura adequada, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, conforme estabelece o parágrafo único do art. 16 da LOAS, com as alterações da Lei 12.435/2011.

Com base nessa estruturação, foi realizada a auditoria ora em análise.

III

Em relação aos critérios para a execução do trabalho, além dos princípios de controle, foram utilizadas as disposições constantes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – e das normas operacionais básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS), editadas em 2005 e 2012.

A metodologia utilizada no trabalho abrangeu a análise dos resultados dos questionários encaminhados aos conselhos municipais de assistência social (CMAS) e aos conselhos estaduais de assistência social (CEAS), em visitas a conselhos de dezessete municípios – a maior parte deles no Piauí e em Sergipe – com a colaboração das secretarias de controle externo do Tribunal sediadas naqueles estados, e em reuniões com representantes do MDSA e do conselho nacional de assistência social (CNAS) e subsequente análise documental das informações providas por esses órgãos.

A equipe levantou as principais competências atribuídas aos conselhos de assistência social: aprovar a política de assistência social, o plano de assistência social, planos para a celebração de convênios e a proposta orçamentária da assistência social; acompanhar a execução da política de assistência social; orientar e controlar fundos de assistência social; emitir pareceres sobre o plano de ação do cofinanciamento federal, e acerca da prestação de contas do cofinanciamento federal; inscrever e fiscalizar entidades de assistência social; além de diversas competências de controle do programa Bolsa Família.

Percebe-se, portanto, a dimensão da necessidade de o MDSA e de o CNAS fornecerem o devido apoio aos demais conselhos de assistência social para que a política e o sistema de assistência social funcionem adequadamente.

Em relação aos recursos alocados à função assistência social, considerando a execução orçamentária federal dos programas Fortalecimento do SUAS e Bolsa Família, bem como as renúncias de receitas decorrentes da certificação de entidade beneficiante de assistência social, o volume de recursos envolvidos se aproximou, em 2015, de R\$ 80 bilhões, sendo a quase totalidade destinada ao pagamento de benefícios assistenciais, como a transferência de renda a idosos, a pessoas portadoras de deficiência e a famílias.

Especificamente, o programa “Fortalecimento do SUAS” recebe, para a manutenção da rede socioassistencial pública, recursos federais descentralizados da ordem de R\$ 3 bilhões anuais, principalmente para a prestação de serviços e manutenção do centro de referência da assistência social (CRAS) e do centro de referência especializado de assistência social (Creas).

Com propósito de alcançar o objetivo do trabalho proposto, foi apresentada a seguinte questão de auditoria, desdobrada em outras três subquestões:

“Existem impropriedades ou oportunidades de melhoria no arcabouço normativo e no monitoramento e avaliação realizados pelo MDSA e CNAS sobre o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, especialmente quanto à participação destes na sistemática de controle dos recursos federais descentralizados?

‘1.1 – Os Conselhos de Assistência Social estão efetivamente funcionando, em especial, quanto ao exercício das suas competências de controle dos recursos repassados aos respectivos entes federativos?’

1.2 – O arcabouço normativo é adequado para o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e, em especial, para o exercício da função de controle?

1.3 – As ações de monitoramento e avaliação realizadas pelo MDSA e pelo CNAS são adequadas para garantir a efetiva instituição e o efetivo funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, em especial, quanto à participação destes na sistemática de controle dos recursos federais transferidos?”

IV

Sem prejuízo de ponderar, em situações específicas, a pertinência das propostas de encaminhamento formuladas, adequadas em derradeiro na proposta de acórdão que trago à apreciação deste colegiado, faz-se oportuno consignar que as ações de controle externo, em regra, culminam com uma deliberação final de um dos colegiados deste Tribunal, e por meio da qual são expedidas determinações, recomendações e ciências a unidades jurisdicionadas, que devem ser devidamente cumpridas, consideradas e examinadas, conforme o caso.

Dos comandos expedidos, tenham eles caráter impositivo ou não, exsurge a maioria das consequências dos trabalhos levados a cabo por esta Corte. Assim, é necessário que sejam feitas parcimoniosas avaliações e ponderações sobre os termos a serem consignados nos acórdãos, pois produzirão custos de implementação ou de justificativas dos jurisdicionados, bem como de posterior monitoramento, sem as quais expõem-se aos risco de ineficácia.

Especial zelo deve-se ter com as recomendações, pois, ainda que não tenham o caráter cogente das determinações, e exatamente por isso tendam a ser feitas mais amiúde, demandam das unidades jurisdicionadas, como registrei em outras oportunidades o devido respeito e consideração, com a consequente demonstração de sua implementação ou apresentação de fundadas justificativas sobre sua não adoção. Assim, tal qual as determinações, são monitoradas pelo controle interno e por este Tribunal. Não prescindem, portanto, estar lastreadas em exames analíticos que evidenciem os resultados positivos de seu acolhimento e da viabilidade de sua implementação.

Tendo em mente esses princípios, este Tribunal expediu a Resolução 265/2014, que dispõe sobre a expedição e o monitoramento de deliberações que tratam de determinações, recomendações e de ciência a unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e que deve ser rigorosamente observada pelas equipes de auditoria, bem assim por suas instâncias revisoras.

V

Os achados de auditoria, dos quais decorreram as propostas de encaminhamento da unidade instrutiva, foram subdivididos em dois grupos. O primeiro, relacionado às deficiências no funcionamento de tais conselhos; o segundo, a obstáculos relacionados à forma de organização dos conselhos.

Quanto às deficiências no funcionamento de tais conselhos, a equipe apontou como um dos achados de auditoria o fato de o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário não condicionar adequadamente as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social no âmbito do SUAS.

Esse achado fundamenta-se na Lei Orgânica da Assistência Social, que estabelece, em seu art. 30, *caput* e incisos, quatro condições para a realização das transferências de recursos da assistência social, na forma a seguir:

“Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999./AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary Internet Files/Content.IE5/lucianojm/Desktop/2015_Auditoria_MDS - Conselhos de Assistência Social - TC 019090-2015-3/NORMAS/NORMAS EXTERNAS AOMDS/L9720.htm - art1(Incluído pela Lei nº 9.720, de 1998)”

Foi detectada, inicialmente, a possibilidade de funcionamento insuficiente de grande parte dos conselhos de assistência social e de não realização de importantes atividades relacionadas ao planejamento e ao controle dos recursos repassados pela União para os estados e municípios.

Conforme a legislação relacionada, não basta que os entes beneficiários dos recursos instituam formalmente seus conselhos de assistência social, sendo necessário que os CAS estejam em efetivo funcionamento para a realização da transferência de recursos.

O relatório identificou que o preenchimento e a atualização dos dados pelos conselhos, no sistema de cadastro CadSUAS é tido, pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), como procedimento suficiente para considerar-se cumprida a condicionante relativa ao efetivo funcionamento, exigida no art.30, *caput*, da Loas.

A equipe entende, no entanto, que as informações constantes no referido sistema de cadastro são muito básicas para tal finalidade, resumindo-se a dados cadastrais como endereço, telefone e e-mail, algumas informações sobre os recursos humanos, como o nome dos conselheiros e a vigência dos seus mandatos, e sobre a infraestrutura relacionada à disponibilidade de salas e equipamentos, sendo de natureza declaratória e, portanto, de veracidade presumida, não sendo feita averiguação do grau de confiabilidade dessas informações.

Complementarmente, foram realizadas verificações pontuais de algumas informações constantes no CadSUAS, oportunidade na qual se constataram inexistência de dados a respeito de nomes de conselheiros ou do setor que representam.

Entretanto, a equipe reconhece que a falta de legislação ou de normativos infralegais que definam procedimentos específicos a fim de atestarem o efetivo funcionamento dos Conselhos dificulta a fiscalização do atendimento da norma. Torna-se, portanto, necessário que sejam definidos critérios para considerar os conselhos de assistência social em “efetivo funcionamento”, de modo a dar por implementada essa condição.

Como segundo ponto, dentro do achado relacionado aos condicionantes para repasse, a equipe apontou que o MDSA não observa as disposições da Loas e dos demais normativos infralegais que estabelecem como condição para o repasse de recursos a instituição de plano de assistência social (PAS) pelos entes federativos destinatários.

O relatório aponta que cinco estados, em 2014, permaneciam sem o plano estadual de assistência social aprovado. No caso dos municípios, conforme informação do censo SUAS (2010-2014), 407 afirmaram não ter elaborado plano e 204 não confirmaram se o elaboraram. Também informa que todos os governos estaduais têm recebido repasses de recursos do SUAS e que apenas vinte municípios brasileiros não receberam nenhum repasse entre 2013 e 2015.

Conforme informado pelo SNAS, não havia legislação específica em vigor que normatizasse sanções nos casos em que não são apresentados os respectivos planos de ação, não havendo impacto nos repasses realizados pela SNAS no que tange ao cofinanciamento federal dos serviços e programas socioassistenciais, a permitir que esses aconteçam sem a existência dos planos de assistência social e também sem o preenchimento e/ou aprovação dos planos de ação.

Após a publicação da portaria MDS 113/2015, passou a ser prevista a suspensão de repasses de recursos do FNAS para os casos de não finalização do preenchimento do plano de ação dentro dos prazos estabelecidos.

Em relação aos achados relacionados à forma e à organização dos conselhos, a equipe destaca primeiro a inadequação para o exercício de competências de controle. Foram identificadas falhas na segregação de funções, o que imporia obstáculo ao exercício da função de controle, visto não existir distinção entre gestor e fiscalizador, posto que quem fiscaliza estaria, segundo a equipe, sob subordinação do gestor que o indicou.

Além disso, constatou, por meio de análise das respostas ao Censo SUAS 2014, que diversos CMAS não realizam qualquer fiscalização sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS, e que, dentre os que afirmaram realizar algum tipo de fiscalização, um grande número confirmou realizar tal atividade sem planejamento.

Adicionalmente, foi constatada, em diversos conselhos, suposta representação majoritária governamental em detrimento da dos demais participantes, o que possibilitaria o controle pelo governo dos respectivos entes federativos instituidores. Essa representação majoritária decorreria do fato de o ente governamental participar do conselho com cinquenta por cento dos representantes, enquanto os demais participantes dividiriam as demais indicações. Dessa composição, adviriam dificuldades de articulação dos membros não governamentais para se contraporem a decisões comandadas pelo ente instituidor.

VI

Como forma de complementar o relatório apresentado pela equipe, determinei o retorno dos autos, para que fossem respondidas as seguintes questões:

- a) Como é realizado o acompanhamento da execução das políticas de assistência social por parte dos conselhos de assistência social (CAS)?

- b) Para fins de perfeita compreensão do critério de auditoria, o que pode ser definido como sendo a esperada atuação de controle de um CAS, considerando os limites inerentes à composição desses conselhos?
- c) Como é feita a orientação e o controle, por parte dos CAS, com referência àqueles que utilizam os recursos dos fundos de assistência social?
- d) Qual é o detalhamento da avaliação que o ministério exerce sobre os pareceres elaborados pelos CAS, sobre as prestações de contas a eles apresentadas?
- e) Como o ministério avalia cada atividade de controle dos recursos federais descentralizados realizada pelos CAS?
- f) Quais são as atividades de fiscalização exercidas pelos CAS em relação a cada tipo de recurso federal descentralizado?

Com vistas ao atendimento da demanda, a SecexPrevidência encaminhou os questionamentos à SNAS/MDSA e acerca das respostas obtidas concluiu pela existência de deficiências no controle e na fiscalização desempenhados pelos conselhos de assistência social e apresentou evidências consistentes que questionam o efetivo funcionamento de tais instituições de controle social.

Observaram-se fragilidades relacionadas ao planejamento das auditorias, ao número de fiscalização com visitas *in loco* e à quantidade de denúncias apuradas. Um dos fatores apontados como determinante para tal situação foi a grande diversidade de atribuições relacionadas ao acompanhamento da Política de Assistência Social demandando dos conselheiros capacidade de avaliar documentos contábeis e financeiros, bem como documentação relativa a licitações, a contratação de pessoal e a convênios.

A unidade instrutiva, porém, entendeu que o MDS deve adotar providências com vistas a melhorar o desempenho dos CAS sem a necessidade, a princípio, de se alterar o arcabouço normativo existente.

Por fim, mantém a proposta originalmente apresentada no relatório de auditoria (peça 55).

-*-

Em relação à proposta de encaminhamento, na qual se determina ao Ministério do Desenvolvimento Social a elaboração de plano de trabalho com o objetivo de dar efetivo cumprimento aos condicionamentos para o repasse de recursos estabelecidos no art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), considero-a adequada e com poder de deflagrar iniciativas de melhorias para as deficiências encontradas pela equipe de auditoria.

No entanto, a determinação à Secretaria Nacional de Assistência Social para que promova alteração no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CadSUAS, de modo a dar publicidade às informações sobre o segmento representado por cada membro dos Conselhos de Assistência Social (governo, entidades, trabalhadores e usuários), entendo que deva ser considerada como recomendação.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de outubro de 2017.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2404/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.090/2015-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: Wesley Alexandre Tavares, representando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) sobre a atuação dos conselhos de assistência social, com enfoque especial na função de controle a ser exercida por estes no âmbito da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno, em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias da ciência deste acórdão, que elabore e remeta plano de ação a esta Corte, com o objetivo de dar efetivo cumprimento aos condicionamentos para o repasse de recursos estabelecidos no art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), explicitando no documento as medidas que serão tomadas, os responsáveis pelas ações e os prazos para a implementação, contendo solução para:

9.1.1. condicionar o repasse de recursos ao efetivo funcionamento dos conselhos de assistência social, conforme dispõe o art. 30, *caput*, da Loas, dando relevância, neste condicionamento, ao efetivo exercício das diversas competências dos conselhos relacionadas à função controle dos respectivos fundos de assistência social, conforme dispõe o art. 30, II, da Loas, considerando na formulação da estratégia, aspectos relacionados a: observância do princípio da segregação de funções, relação custo-benefício dos controles, especificidades da organização do Sistema Único de Assistência Social;

9.1.2. condicionar o repasse de recursos à observância da paridade entre as representações do governo e da sociedade civil, na composição dos conselhos de assistência social, conforme dispõe o art. 30, I, da Loas; e avaliar a razoabilidade dos eventuais descumprimentos observados na composição tripartite da representação da sociedade civil (representantes de usuários, entidades e trabalhadores);

9.1.3. condicionar o repasse de recursos à efetiva existência e conformidade dos planos de assistência social dos entes cofinanciados, conforme dispõem o art. 30, III, da Loas e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social;

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Assistência Social que promova alteração no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social – CadSUAS, de modo a dar publicidade às informações sobre o segmento representado por cada membro dos conselhos de assistência social (governo, entidades, trabalhadores e usuários);

9.3. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Conselho Nacional de Assistência Social, ao Ministério da Transparéncia e Controladoria-Geral da União, à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.4. determinar à SecexPrevidência que realize o monitoramento da determinação e da recomendação proferidas neste acórdão.

10. Ata nº 43/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/10/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2404-43/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral