



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA PLANEJADA REFERENTE AO
PROCESSO DE TRABALHO DE MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DOS COFINANCIAMENTOS GERIDOS PELA
SECRETARIA MUNICIPAL DE CIDADANIA, ASSISTÊNCIA E
INCLUSÃO SOCIAL



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Sumário

1.INTRODUÇÃO.....	3
2.ESCOPO DA AUDITORIA.....	4
3.METODOLOGIA	5
4.QUADRO RESUMO.....	7
5.PONTOS DE AUDITORIA.....	8
5.1.Monitoramento.....	8
5.1.1.Ausência de normatização do processo de trabalho.....	9
5.1.2.Das fragilidades das ações de monitoramento.....	9
5.1.2.1.Das visitas.....	10
a) Do formulário adotado.....	11
b) Da ausência de monitoramento dos reordenamentos.....	12
5.1.2.2. Da ausência de processamento das informações relativas ao monitoramento.	
.....	13
5.1.2.3.Do encarte das informações relativas ao monitoramento nos respectivos expedientes.....	14
5.1.2.4.Do Sistema Informatizado - Coleta de Informações de Programas Sociais (CIPS).....	14
5.2.Avaliação.....	15
5.2.1.Ausência de indicadores de avaliação	15
5.2.2.Fragilidade no processo de avaliação dos cofinanciamentos	16
5.3.Outros Achados.....	18
5.3.1.Fragilidade no planejamento dos serviços objeto de cofinanciamento.....	18
5.3.2.Aprovação de Planos de Trabalho (Ação) pendentes de adequação.....	18
5.3.3.Prestações de Contas.....	19
5.3.4.Retenção de parcela do benefício das pessoas idosas por entidades cofinanciadas.	
.....	20
5.3.5.Existência de órgãos não integrantes da estrutura administrativa do Município....	21
6.CONCLUSÃO.....	21



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório refere-se à auditoria realizada junto à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS), em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna 2015 (PAAI-2015), com base no estudo de mapeamento de risco, elaborado pelo Departamento de Auditoria da Secretaria Municipal de Gestão e Controle.

Inicialmente, com o objetivo de contextualizar o leitor, faz-se importante registrar que com o advento da Constituição Federal de 1988, também chamada de Constituição Cidadã, instituiu-se um modelo caracterizado pelas normas definidoras de tarefas e programas de ação, consolidando a assistência social como um direito do cidadão. Deste modo lhe foi conferida a condição de política pública, constituindo, no mesmo nível da saúde e da previdência social, o tripé da seguridade social.

A partir da Constituição, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei Federal nº 8.742/93), a qual normatiza os critérios para a organização da assistência social. E, em virtude da definição do governo em estabelecer uma rede de proteção e promoção social, a fim de cumprir as determinações legais, diversas iniciativas foram implementadas, dentre elas destaca-se a do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atendendo-se às determinações da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

O SUAS, por sua vez, fundamentado na Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, possui, como um de seus eixos estruturantes de gestão, a informação, o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados, envolvendo os três entes federativos (União, Estados e Municípios) e que *“possibilitem a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo”*(PNAS/2004).

Especificamente com relação aos serviços de assistência social ofertados pela Municipalidade, em consonância com a legislação em vigor, restou esclarecido pelas gestoras envolvidas, que o poder público, sozinho, não possui condições de atender à demanda da



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

população, razão pela qual conta com a participação da sociedade civil. Esclareça-se que esta parceria se dá por meio de celebração de termos de ajustes (cofinanciamentos) do Município com as entidades privadas, no qual as entidades ofertam os serviços especializados de que dispõem e o poder público (no caso a Municipalidade) efetua o repasse de recursos financeiros, nos termos previamente pactuados.

Oportuno, destacar a promulgação da Lei Federal 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), alterada pela Lei Federal nº. 13.204/2015 que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, cuja entrada em vigor para os municípios ocorrerá no início de 2017, e apresenta como diretriz alcançar um controle dos resultados das parcerias para maior transparência e eficiência no gasto das verbas públicas.

2. ESCOPO DA AUDITORIA

Reforçando o acima exposto, cabe notar que processos de monitoramento e avaliação tem importância estratégica para a gestão de uma política pública, eis que permitem um acompanhamento orientado para os objetivos e metas previamente estabelecidos (planejados), possibilitando dessa forma a identificação de eventuais falhas, a revisão de decisões, a análise quanto aos investimentos realizados e sua utilização, a racionalização de recursos públicos e, conseqüentemente, um redirecionamento das ações.

Constitui-se também em um mecanismo de controle social, na medida em que são divulgados os resultados, permitindo à sociedade civil, avaliar a ação do Estado e das entidades privadas em relação ao andamento das políticas públicas implementadas.

Propicia, ainda, a antecipação de intercorrências e orientação dos parceiros para que o resultado se reverta efetivamente em serviços que beneficiem a sociedade e fortaleça a gestão pública.

Ressaltamos, as orientações do Tribunal de Contas no Estado de São Paulo (Comunicado SDG nº 35/2015) no sentido de que *"os resultados da atuação do controle interno tendem a ser mais exitosos à medida que os procedimentos de acompanhamento se façam de forma preventiva ou concomitante ao ato"*.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Frente a relevância do tema, objetivando contribuir com o aperfeiçoamento das ações desenvolvidas no âmbito da SMCAIS e minimizar a ocorrência de riscos, definiu-se como objeto desta auditoria, os processos de trabalho adotados no monitoramento, avaliação e controles das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial do Município.

Vale ressaltar que a definição do objeto resultou de uma análise conjunta entre o Departamento de Auditoria e os gestores das Pastas de Gestão e Controle e da SMCAIS, à luz da legislação em vigor.

3. METODOLOGIA

Os trabalhos de auditoria permitiram identificar que a Pasta Gestora da Assistência Social apresenta, em sua estrutura, uma coordenadoria voltada à realização do monitoramento e avaliação das ações da rede socioassistencial, qual seja, Coordenadoria Setorial de Avaliação e Controle (CSAC), subordinada ao Departamento de Vigilância Socioassistencial¹, cuja atribuição é: *“Monitorar, avaliar e acompanhar as ações desenvolvidas pela rede socioassistencial do município, produzindo dados e sistematizando informações que assegurem a qualidade da oferta dos serviços.”*

Em entrevista realizada com a gestora da Coordenadoria, restou esclarecido que o monitoramento desenvolvido não abrange os serviços próprios (públicos), mas apenas os serviços disponibilizados pela rede socioassistencial privada, ou seja, as entidades cofinanciadas.

Registre-se que os trabalhos foram realizados por meio de amostra, a qual compreende os cofinanciamentos firmados para o exercício de 2015, sendo identificada a oferta de 199 (cento e noventa e nove) serviços, prestados por meio de 92 (noventa e duas) entidades privadas cofinanciadas, conforme sítio eletrônico da Municipalidade.

Note-se que os trabalhos de auditoria consideraram inviável a análise exaustiva da documentação relativa ao monitoramento e avaliação de todos os serviços ofertados pela rede privada durante período indicado (2015), dadas as dimensões do universo a ser auditado. Assim, para cumprir o objetivo de auditar processos de trabalho adotados no monitoramento,

¹ Estrutura administrativa não oficial - vide item 5.3.5 deste relatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

avaliação e controle da Pasta, com o intuito de obter-se conclusões pertinentes, mais próximas à realidade dos fatos, utilizou-se a metodologia descrita na sequência.

Definiu-se que seriam analisados 67 (sessenta e sete) serviços, correspondendo a aproximadamente 34% (trinta e quatro por cento) do total dos serviços disponibilizados (199) pela rede socioassistencial privada (cofinanciamentos), percentual este que confere 90% (noventa por cento) de segurança aos resultados.

Definido o tamanho da amostra (67), observou a auditoria que a rede privada oferta 28 (vinte e oito) tipos² diversas de serviços, considerando a Proteção Básica e a Proteção Especial (Média e Alta Complexidades), definidas na legislação da Assistência Social. Assim, buscou-se equilibrar a amostra, a fim de ser a mais abrangente possível, aplicando-se, de maneira aleatória, o índice de 30% (trinta por cento) para cada tipo de serviço disponibilizado.

Por fim, cabe notar que além dos aspectos relativos ao monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, a Auditoria também apontará “outros achados”, eventualmente deparados no transcorrer dos trabalhos desenvolvidos, os quais revelem práticas adotadas e que sejam significativas para gestão dos serviços socioassistenciais.

² Liberdade Assistida - LA; Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; Serviço de Atendimento Institucional (SAI) – Criança e Adolescente: Abrigo Institucional, Casa de Passagem, Casa Lar, Abrigo Especializado; Serviço de Atendimento Institucional (SAI) – Família Acolhedora; Serviço de Atendimento Institucional (SAI) – Idoso; Serviço de Atendimento Institucional (SAI) – Jovens e Adultos: Abrigo Institucional para pessoas em situação de rua, Casa de Passagem, República para jovens; Serviço de Atendimento Institucional (SAI) – Pessoas em situação de rua; Serviço de Atendimento Institucional (SAI) – Provisória para pessoas e seus acompanhantes em trânsito; Serviço Complementar (SC) – Atendimento para pessoas com deficiência; Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) - 6 a 14 anos e 15 a 24 anos; Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – Centro de Convivência Inclusivos e Intergeracionais; Serviços Especializados de Abordagem Social (SE) – Abordagem Social Criança e Adolescente; Serviços Especializado (SE) - Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Proteção Centro Dia (SPCD) – Situação de dependência e Centro Dia de referência; Serviço de Proteção Social Especial (SPSE) – Pessoas Idosas, Pessoas com deficiência e suas Famílias; Serviço Especializado em Abordagem Social – Adulto.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

4. QUADRO RESUMO

Tema/Processo	Ponto de Auditoria	Item
Monitoramento	1- Ausência de normas a serem observadas quando da realização das ações de monitoramento.	5.1.1
	2- Fragilidades das ações de monitoramento adotadas:	5.1.2
	a) registros vagos, incompletos e até incompreensíveis, dos fatos identificados nas visitas realizadas; registros silentes em relação à observância da legislação especial e às efetivas atividades desenvolvidas pelas entidades cofinanciadas à luz da legislação da Assistência Social.	5.1.2.1
	a1) ausência de padronização de formulários utilizados nas visitas; carência de objetividade e clareza no registro das informações nos respectivos formulários.	5.1.2.1.a
	a2) carência de objetividade e clareza nos registros referentes aos reordenamentos necessários, assim como ausência de registros acerca do monitoramento dos reordenamentos indicados.	5.1.2.1.b
	b) ausência de tratamento das informações coletadas nas visitas.	5.1.2.2
	c) ausência de juntada/encarte de informações nos respectivos protocolados.	5.1.2.3
d) baixa confiabilidade das informações constantes do sistema informatizado de Coleta de Informações de Programas Sociais (CIPS).	5.1.2.4	
Avaliação	1- Inexistência de registros quanto à utilização de indicadores para avaliação dos serviços cofinanciados.	5.2.1
	2- Inexistência de registros objetivos e claros de processos de avaliação no decorrer do cofinanciamento.	5.2.2
Outros Achados	1- Fragilidades no planejamento dos serviços a serem cofinanciados.	5.3.1
	2- Aprovação de planos de trabalho com necessidades de adequação.	5.3.2
	3- Carência de acompanhamento constante e próximo das prestações de contas.	5.3.3



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

	4- Ausência de definição acerca da legalidade da retenção de 70% dos valores dos benefícios recebidos por pessoas idosas pelas entidades executoras dos serviços cofinanciados.	5.3.4
	5- Funcionamento da Pasta com estrutura administrativa diversa da oficial.	5.3.5

5. PONTOS DE AUDITORIA

5.1. Monitoramento.

As atividades envolvidas no processo de trabalho do monitoramento dos serviços socioassistenciais prestados pela rede privada tem importância estratégica para a gestão dos cofinanciamentos firmados pela Municipalidade. Permite observar a conformidade dos serviços prestados com o estabelecido no plano de trabalho, bem como compilar informações capazes de subsidiar a avaliação e a tomada de decisão dos gestores, visando o aperfeiçoamento de serviços, bem como garantindo maior transparência e eficiência no gasto do dinheiro público.

5.1.1. Ausência de normatização do processo de trabalho

De início, cabe consignar que a auditoria não identificou instrumento formal que normatize, uniformize e sistematize os processos de trabalho a serem adotados para o monitoramento das entidades cofinanciadas pelo Município.

Embora tenha sido identificada a existência de ações de acompanhamento, verificou que a ausência de normatização compromete o monitoramento, a avaliação e a mensuração da eficiência e eficácia dos serviços socioassistenciais ofertados, bem como a transparência; situações estas divergentes do proposto na Lei Federal nº 13.019/14, alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015.

Assim, **recomendamos** reavaliação do atual processo de trabalho adotado no monitoramento, buscando sua normatização e atendimento aos objetivos definidos no “Marco Regulatório”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.1.2. Das fragilidades das ações de monitoramento.

Identificou a Auditoria, pelos relatos colhidos em entrevista, que o monitoramento atualmente realizado consiste em visitas junto às entidades privadas (cofinanciadas), acompanhamento de dados extraídos de sistema informatizado – Coleta de Informações de Programas Sociais (CIPS), além do "monitoramento coletivo", o qual compreende a promoção de reuniões com representantes das entidades cofinanciadas para exposição de suas necessidades/dificuldades, a fim de que sejam definidos os alinhamentos e adequações que se façam necessários aos serviços.

5.1.2.1. Das visitas

Esclareça-se que as visitas *in loco* junto às entidades, uma das ações de monitoramento realizadas pela CSAC, tem por objetivo acompanhar os serviços prestados e sua conformidade com o estabelecido nos termos de cofinanciamento firmados, mensurar a sua qualidade (dos serviços), bem como reunir informações que permitam identificar os resultados e a efetividade das parcerias estabelecidas.

Por ocasião das visitas, são utilizados formulários, nos quais são registradas as informações coletadas pelas técnicas que as realizam.

Os trabalhos de auditoria, ao procederem a análise dos referidos formulários, dentro da amostra, depararam-se com registros vagos, incompletos e até mesmo incompreensíveis, referentes ao estabelecido nos planos de trabalho, apontamentos estes que comprometem a transparência e dificultam análises quanto a eficiência, eficácia e efetividade das parcerias firmadas.

Percebeu, ainda, a auditoria, na amostra examinada, a carência de registros de dados relacionados à observância das normas (legislação especial). Aqui exemplificamos leis como a do idoso e dos deficientes físicos, as quais estabelecem condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, tais como condições de cozinhas, banheiros, dormitórios, rampas, pisos, alarmes, relação *cuidadores X quantidade de beneficiários atendidos*, relação *leitos X dormitórios*, dentre outros.

Também verificou, a auditoria, não haver, em sua maioria, registros acerca do atendimento das atividades desenvolvidas pelas entidades à legislação da assistência social.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Entretanto, os dados coletados e registrados deveriam possibilitar identificar, facilmente e por qualquer pessoa (não apenas pelos técnicos responsáveis pelo monitoramento), se as condições e objetivos estabelecidos no plano de trabalho e legislações aplicáveis estão sendo atendidas pelas entidades parceiras.

Assim, **recomendamos** que o processo de monitoramento demonstre com clareza os serviços prestados pela entidade parceira, permitindo-se avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da parceria estabelecida, além de propiciar a atuação gerencial e tempestiva.

a) Do formulário adotado.

Da concepção.

Foi verificado, em auditoria, que por ocasião da realização das visitas de monitoramento utiliza-se um formulário impresso, o qual é composto por diversos tópicos a serem preenchidos pelas técnicas.

Conforme noticiado em entrevistas, os formulários são diversos, sendo elaborados pelas próprias técnicas, de modo que cada uma utiliza aquele que entende ser o mais adequado ao serviço a ser monitorado. Tendo em vista esta conduta, a auditoria encontrou diversos formulários, cuja análise permitiu identificar a ausência de padronização e uniformidade em sua formatação, em seus itens, bem como na sua forma de preenchimento.

Note-se que a atuação em tela pode impactar negativamente a transparência, o monitoramento, o controle e a avaliação, dificultando a verificação dos mesmos itens e da convergência do olhar do monitoramento sobre os serviços cofinanciados.

Em que pesem as especificidades dos serviços a serem monitorados, a padronização nos itens a serem verificados podem contribuir para a obtenção de informações fidedignas, que favoreçam o alcance de conclusões mais precisas e desprovidas de subjetividade, as quais municiarão os gestores na tomada de decisões. Ademais, a padronização e a uniformidade não impedem a existência de campo específico, que propicie espaço para outras considerações julgadas pertinentes pelas técnicas.

Do preenchimento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Outro aspecto relevante refere-se à carência de clareza e objetividade nas informações registradas quando preenchidos os formulários.

Aqui apresentamos como ilustração o item “*observações finais (avanços, resultados, dificuldades e demais observações)*”, no qual encontramos anotações que não permitem detectar se fazem menção a avanços obtidos ou a dificuldades a serem enfrentadas:

a) “construção de quadra na melhoria dos trabalhos com as crianças”. Observa-se não restar claro se trata de sugestão para o futuro ou identificação de problema a ser solucionado.

b) “receber a alimentação da secretaria de educação”. Igualmente não deixa claro se é sugestão ou constatação de ocorrência de inadequação.

c) “participação maior dos pais, em respeitar os horários, oficinas, limites, nas apresentações e materiais reciclados trazidos pelas famílias”. Outra anotação pouco clara.

Citamos, ainda, o item “*recursos materiais*”, sendo percebidos registros nos formulários com os seguintes dizeres: “suficientes”, “tudo ok”, “educação - saúde - assistência - laptop”, e outros registros que apresentam relações de equipamentos disponíveis na entidade. Portanto, registros desprovidos de padronização e parametrização, fato que compromete a exata compreensão e avaliação da informação consignada.

Não se pode olvidar, ainda, os aspectos de legibilidade, eis que a auditoria deparou-se com anotações ilegíveis.

Assim, considerando tratar-se o formulário de um importante instrumento de registro de informações, **recomendamos** que seja aperfeiçoado e padronizado, de modo a permitir a parametrização das informações relativas aos serviços executados pelas entidades cofinanciadas. Além disto, **recomendamos** que as informações sejam registradas de forma clara e coerente com as demais informações e históricos antecedentes, consolidando a evolução dos acontecimentos detectados em cada serviço monitorado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

b) Da ausência de monitoramento dos reordenamentos.

A auditoria identificou, nos formulários impressos, apontamentos referentes à necessidade de reordenamentos por parte das entidades. Note-se que o monitoramento dos reordenamentos acordados é de grande relevância para a garantia da qualidade e efetividade dos serviços prestados à municipalidade, envolvendo processo de acompanhamento, revisão e ajustes necessários.

Como já abordado anteriormente, também os registros das indicações de reordenamentos carecem de clareza e objetividade, como exemplificamos a seguir:

a) “Reordenamentos do SCFV – Público Prioritário – Orientada para não ficar com demanda reprimida, atender demanda do CRAS e CREAS”.

b) “Aumentar a meta que está atendendo da 31 de março – núcleo que fechou – pois não aumentou a verba”.

c) “Sem campanha, sem placa. 02 monitores (?). Reunião rede SUDO”.

Nesse contexto, registros pouco específicos não permitem identificar reordenamentos propostos, situação que pode dificultar o monitoramento e a transparência.

Ademais, não foram constatados registros do monitoramento dos reordenamentos apontados e seus consequentes resultados (evolução).

Portanto, **recomendamos** clareza e objetividade nas anotações de reordenamento além de seu efetivo monitoramento com os devidos registros.

5.1.2.2. Da ausência de tratamento das informações relativas ao monitoramento.

Cabe consignar, que por ocasião da análise dos protocolados administrativos pela auditoria, percebeu-se que os dados coletados quando das visitas de monitoramento não são submetidos a processamento/tratamento. Note-se que as informações contidas nos



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

formulários acima referidos não alimentam nenhum sistema informatizado e, em sua maioria, não sofrem qualquer aprimoramento, ficando restritas às anotações originais.

Por sua vez, o armazenamento de dados, sua organização assim como a possibilidade de cruzamento são fundamentais para o processo de monitoramento, avaliação, bem como para a transparência. Note-se que tais elementos ofertam alicerce para a demonstração dos serviços prestados pelas entidades, para a revelação da evolução dos reordenamentos indicados, além de conceder parâmetros que norteiam os gestores quanto à maior eficiência no gasto do dinheiro público.

Assim, **recomendamos** que as informações colhidas no monitoramento sejam processadas, objetivando formar um arcabouço que permita revelar o cumprimento de cada parceria estabelecida, a qualidade de cada um dos serviços prestados, sua conformidade com a legislação em vigor, os resultados atingidos, os custos de cada serviço, além de fornecer elementos que possibilitem a avaliação quanto à eficiência, efetividade e eficácia, não somente dos serviços considerados individualmente, mas da política municipal de assistência social implementada.

5.1.2.3. Do encarte das informações relativas ao monitoramento nos respectivos expedientes.

No que se refere às informações relativas ao monitoramento, na grande maioria restrita aos formulários mencionados, verificou, a auditoria, que alguns são juntados aos expedientes, enquanto há outros que permanecem em poder das técnicas responsáveis. Realce-se, nesta oportunidade, a importância de registros relacionados aos cofinanciamentos constarem de seus respectivos protocolados.

Neste sentido, **recomendamos** que as informações relacionadas a cada um dos cofinanciamentos firmados sejam juntadas aos respectivos expedientes, a fim de restarem abrigados todos os documentos e ações específicas, de forma completa e cronológica, constituindo os seus históricos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.1.2.4. Do Sistema Informatizado - Coleta de Informações de Programas Sociais (CIPS)

Conforme relatado em entrevista, outra ação de monitoramento se dá mediante a utilização de um sistema informatizado, nominado Coleta de Informações de Programas Sociais (CIPS). Foi esclarecido tratar-se de um formulário eletrônico desenvolvido pela CSAC, com o objetivo de conhecer e analisar o trabalho das entidades cofinanciadas, bem como de gerar informações estatísticas sobre os serviços socioassistenciais.

O formulário eletrônico deve ser alimentado mensalmente pelas entidades. As informações nele inseridas referem-se apenas a dados quantitativos, como por exemplo, número de usuários atendidos, número de participantes em oficinas, dentre outros. Objetiva, portanto, análises quantitativas referentes aos cofinanciamentos firmados.

Conforme informado tal instrumento igualmente é utilizado como termômetro para auxiliar na definição do momento e frequência das visitas. Inclusive foi esclarecido que a ausência de inserção de dados no CIPS pela entidade pode ser um indicador de dificuldades, ensejando a necessidade de realização de visitas de monitoramento.

Por sua vez, cumpre destacar não haver nenhuma consequência para a entidade a ausência de inserção de dados no sistema.

Ademais, constatou a auditoria, que o sistema CIPS não possui funcionalidades que permitam verificar a confiabilidade de informações, eis que se baseia apenas nos dados introduzidos pelas entidades parceiras.

Considerando que os sistemas informatizados podem constituir importante instrumento de monitoramento e avaliação dos cofinanciamentos, **recomendamos** o desenvolvimento de estudos visando o seu aperfeiçoamento, de modo a assegurar a confiabilidade das informações e ampliar sua funcionalidade.

5.2. Avaliação

A avaliação constitui-se no exame crítico das informações geradas no processo de monitoramento, permitindo a ponderação dos resultados atingidos, bem como a tomada de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

medidas corretivas, quando necessária, visando a análise e o alcance da efetividade nas parcerias estabelecidas, a transparência e eficiência no gasto das verbas públicas.

5.2.1. Ausência de indicadores de avaliação

Verificou a auditoria não haver registros acerca da utilização de indicadores para avaliação dos serviços desenvolvidos pelas entidades da rede socioassistencial.

Considerando que indicadores constituem-se em importante instrumento de gestão, permitindo avaliar, planejar, acompanhar, decidir e até mesmo interferir nos processos e atividades visando atingir os objetivos propostos, **recomendamos** análise, elaboração e definição de indicadores que propiciem a avaliação dos cofinanciamentos firmados, bem como sua implementação, com os devidos registros.

5.2.2. Fragilidade no processo de avaliação dos cofinanciamentos

Com relação à eficiência, eficácia e efetividade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial cofinanciada, além de não se identificar registros de indicadores, também não foram identificados registros referentes às avaliações dos serviços realizados pelas entidades cofinanciadas, de forma preventiva e concomitante.

O único registro de avaliação identificado pela auditora é elaborado ao final do cofinanciamento, antecedendo o Parecer Conclusivo a ser remetido ao Tribunal de Contas, conforme esclarecido em entrevista.

Analisando tais registros de avaliação, percebeu a auditoria a existência de apontamentos que se apresentam pouco claros e específicos, contraditórios e até mesmo incoerentes.

Aqui citamos alguns exemplos para aclarar o leitor:

a) No mesmo relatório, no item “*Parecer Técnico CSAC*” consta “As metas de atendimento cofinanciadas foram alcançadas cumprindo assim, o objeto pactuado com esta Secretaria”, o item “Desafios” registra “Cumprimento da meta estabelecida”. Note-se que tais registros não permitem concluir seguramente quanto ao cumprimento das metas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

b) Em outro relatório, no item “*Parecer Técnico CSAC*” consta “...atenderam aos reordenamentos indicados”, na sequência do texto continua “...cumprindo parcialmente o objeto pactuado”. E ao final conclui “A entidade vem se adequando progressivamente aos reordenamentos do SCFV indicados pela SMCAIS”. Como colocado no item anterior a este, tais apontamentos não oferecem informações claras e objetivas quanto ao cumprimento dos reordenamentos propostos, bem como do objeto pactuado.

c) Em outro relatório, o mesmo item “*Parecer Técnico CSAC*” registra “Cumpriu as metas estabelecidas. Teve dificuldades em seguir os reordenamentos apontados em monitoramento realizado pela CSAC – Coordenadoria setorial de avaliação e controle, não participando de reuniões, monitoramento coletivo e outros. Dificuldade de entendimento e resistência da equipe sobre tais reordenamentos e legislação vigente.” Note-se que não registra o cumprimento do objeto pactuado e causa estranheza o prosseguimento de cofinanciamento, até o seu término, de entidade que não cumpre reordenamentos propostos e apresenta resistência quanto ao cumprimento da legislação vigente.

Observou-se, ainda, informações constantes do monitoramento que sequer foram mencionados na avaliação final.

Não foram identificados, pela auditoria, registros de ações voltadas à realização de medição do percentual de metas atingidas, assim como, registros de eventuais causas do não atingimento das metas e/ou do não cumprimento do objeto, conforme estabelecido no termos de cofinanciamento.

Também não foi identificada a existência de um fluxo padronizado de encaminhamento quando constatada eventual inadequação no decorrer do desenvolvimento dos serviços cofinanciados, como por exemplo: identificação de número de metas não atingidas, questões atinentes à insuficiência de RH das entidades, dentre outros problemas ocorridos e identificados pelo monitoramento.

Note-se que as boas práticas de gestão indicam que as avaliações possuem importância para se demonstrar os resultados alcançados, permitindo-se, ainda, analisar o impacto das atividades desenvolvidas pela prestação dos serviços socioassistenciais disponibilizados e custeados pela Municipalidade, na vida dos beneficiários.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

A fim de propiciar a transparência das ações executadas, mitigando os riscos e possibilitando garantir que os objetivos e metas estabelecidos nos cofinanciamentos foram alcançados, **recomendamos** que sejam implementados meios de controle efetivos e eficazes por parte do gestor e dos responsáveis pela avaliação e fiscalização da parceria.

Recomendamos, ainda, sejam demonstradas e comprovadas, com clareza e segurança, a quantidade, qualidade e custos dos serviços prestados à Municipalidade e que tais elementos integrem os respectivos expedientes de cofinanciamento.

5.3. **Outros Achados**

5.3.1. **Fragilidade no planejamento dos serviços objeto de cofinanciamento.**

Observou a auditoria, que embora os planos de trabalho tenham estabelecido número de pessoas e/ou famílias a serem atendidas (metas), não foram encontradas demonstrações de que tais números sejam decorrentes de um processo prévio de planejamento que os tenha identificado (diagnóstico).

As metas estabelecidas e constantes dos planos de trabalho aparentam ser estimativas de capacidade de atendimento das entidades cofinanciadas, tomando-se por base os números apresentados no ano anterior, e assim sucessivamente.

Por sua vez, os objetivos, embora traçados nos planos de trabalho, trazem uma visão ampla, genérica, carecendo de maiores especificações que permitam traduzir e mensurar as efetivas ações a serem praticadas pelos serviços cofinanciados.

Note-se que estes embaraços que antecedem a celebração dos termos de cofinanciamento repercutem em dificuldades no processo de trabalho do monitoramento e avaliação.

Neste sentido, **recomendamos** a construção de um planejamento prévio dos serviços a serem cofinanciados, pautado em diagnóstico, o qual propicie a elaboração de planos de trabalho com objetivos e metas claramente definidos e capazes de revelar resultados por meios de monitoramentos e avaliações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.3.2. Aprovação de Planos de Trabalho (Ação) pendentes de adequação.

Conforme relatado em entrevista, os planos de trabalho apresentados pelas entidades para a formalização dos cofinanciamentos são previamente analisados por uma Comissão Técnica para sua aprovação. Referida análise é registrada em formulário específico, elaborado pela Pasta gestora.

Vale destacar que a existência de tais formulários permite a parametrização da análise de aprovação, além de ofertar transparência ao processo, elementos estes salutares ao desempenho da assistência social no município.

Procedendo a auditoria à verificação de tais formulários, deparou-se com planos de trabalho aprovados, ainda que com apontamentos/pendências de adequações necessárias, como exemplificado a seguir:

a) No item “*Reordenamentos apontados pela comissão de análise*” consta “reestruturação de todo o trabalho de acordo com a Política de Assistência Social” e “Reestruturação da equipe de trabalho com Psicólogo ou Pedagogo na execução das ações”.

b) No item “*Parecer Conclusivo*”, consta “A entidade necessita de reestruturação técnica, administrativa e operacional para o recebimento do cofinanciamento 2015. Inclusive de gestão”.

Por sua vez, em entrevistas, foi relatado que em situações como as descritas acima, as adequações dar-se-ão ao longo da vigência do cofinanciamento.

Note-se que a aprovação de planos de trabalho que não atendam aos requisitos do cofinanciamento a ser firmado coloca em risco a qualidade dos serviços a serem prestados, além de permitir a existência de situações de difícil gestão.

Neste sentido, **recomendamos** que não sejam aprovados planos de trabalho com pendências de adequações, considerando o risco de comprometimento da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços a serem prestados, bem como de seu monitoramento e avaliação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

5.3.3. Carência de acompanhamento das prestações de contas

A auditoria identificou nos expedientes analisados a existência de algumas notificações acerca da ausência de apresentação de prestação de contas mensais no decorrer do cofinanciamento, sem contudo, encontrar registros de que a situação tenha sido regularizada ou que repasses tenham sido suspensos.

Observa-se que a referida prestação de contas (mensal) deveria ser apresentada bimestralmente, nos termos do item 2.1 da Resolução SMCAIS nº 02/2013.

Cabe aqui lembrar que a prestação de contas dos recursos públicos trata-se de responsabilidade não só das entidades cofinanciadas, mas também dos gestores públicos.

Assim, considerando que as prestações de contas impõem um acompanhamento próximo e contínuo, capaz de demonstrar a transparência na utilização dos recursos públicos, evitando que incorreções e impropriedades sejam detectadas somente ao final dos repasses dos recursos públicos, **recomendamos** um acompanhamento permanente das prestações de contas das entidades, bem como a adoção de medidas que assegurem sua apresentação no tempo previamente determinado.

5.3.4. Retenção de parcela do benefício das pessoas idosas por entidades cofinanciadas.

Em análise a documentos da CSAC, a Auditoria encontrou registros de questionamento acerca da legalidade da prática de retenção de até 70% (setenta por cento) dos benefícios auferidos por pessoas idosas, por entidades cofinanciadas pela Municipalidade, para fins de custeio.

Por sua vez, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal nº 8.742/93), assevera não ser a Assistência Social contributiva (art. 1º); a Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS nº 41/2010, define como requisito de inscrição junto ao mesmo, de entidades e organizações da assistência social, a garantia de gratuidade em todos os serviços, programas, projetos e benefícios sócio assistenciais (art. 8º); e, a Resolução SMCAIS nº 03/2014 que dispõe sobre o chamamento da rede executora socioassistencial privada do Município de Campinas para cofinanciamento do período de fevereiro de 2015 a



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

março de 2016, define como requisito imprescindível para o cofinanciamento, a inscrição da entidade e ou de seus serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no CMAS (art. 2º). Por outro lado, o Estatuto do Idoso (Lei Federal nº 10.741/2003), faculta a participação do idoso no custeio das entidades filantrópicas. De modo que fica a dúvida se esta participação seria cabível para as vagas objeto de cofinanciamento do Município.

Assim, diante da aparente divergência entre normas e o fato abordado, **recomendamos** que seja tal situação submetida a análise jurídica, objetivando a definição clara da legalidade da postura adotada pelas entidades cofinanciadas, ofertando referência ao processo de monitoramento desenvolvido pela CSAC.

5.3.5. Existência de órgãos não integrantes da estrutura administrativa do Município.

Com relação à estrutura administrativa da Pasta, constatou-se que a oficial difere da estrutura de fato existente, ocorrência apontada à equipe de auditoria, pelos próprios gestores da Pasta. Esclareceram já terem apresentado um estudo de adequação completa do Órgão, o qual inclui ampla revisão do organograma.

Diante da situação aqui exposta, **recomendamos** a adequação fática às normas vigentes, tanto em respeito à legislação, como também para conferir maior segurança às atividades realizadas no âmbito da referida Secretaria.

6. CONCLUSÃO

Tendo em vista o exposto no presente relatório de auditoria, restou elucidado que processos de trabalho pertinentes ao monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial tem importância estratégica para a gestão municipal. Note-se que objetivam formular procedimentos de acompanhamento e análise criteriosa das parcerias, a fim de garantir resultados que impactem positivamente na qualidade de vida da população, bem como na eficiência e transparência no gasto do dinheiro público.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Ademais, possibilitam a geração de dados e informações claras, objetivas e confiáveis, capazes de propiciar a identificação inequívoca do controle da adequação e qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à população, munindo os gestores de elementos capazes de possibilitar a obtenção de um diagnóstico, o qual permita o planejamento adaptado à realidade municipal, orientando a definição das ações socioassistenciais a serem implementadas, além de favorecer revisões e ajustes nos serviços em funcionamento.

Cabe destacar, ainda, que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, estabelecido pela Lei Federal 13.019/2014, alterada pela Lei Federal 13.204/2015 vem ao encontro deste cenário, introduzindo uma nova cultura voltada para o monitoramento e avaliação das parcerias na atuação da Assistência Social no Município.

Por sua vez, os trabalhos de monitoramento e avaliação desenvolvidos pela CSAC, e objeto da presente auditoria, ainda que exibam avanços e aperfeiçoamentos, também apresentam deficiências que necessitam ser sanadas, conforme discorrido no bojo do presente relatório.

Por fim, considerando que a presente auditoria objetiva contribuir para a qualificação da gestão pública, com propostas de melhoria e de implementação de controles que proporcionem aumento da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços socioassistenciais do Município, destacamos que foram produzidas recomendações para as ocorrências constatadas, as quais estão indicadas em cada um dos pontos de auditoria abordados.

Ressaltamos, ainda, que além dos apontamentos pertinentes ao escopo desta auditoria, foram identificadas outras questões, anotadas no item “Outros Achados”.

Campinas, 25 de abril de 2016.

Matrícula 98.966-5

Matrícula 106.842-3

Matrícula 130.665-0