



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

## **AUDITORIA INTEGRADA**

### **RELATÓRIO FINAL**

#### **Serviços de acolhimento e proteção social prestados no âmbito da SEDESTMIDH**

**(Processo nº 10.285/2017-e)**



Brasília, 2018



## **RESUMO EXECUTIVO**

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal – SEDESTMIDH, tendo como objeto a avaliação da regularidade, controle e transparência da execução dos serviços de acolhimento e proteção social prestados por entidades que celebraram Termos de Colaboração com o órgão. A fiscalização foi prevista no Plano Geral de Ação - PGA 2017, autorizado pela Decisão Administrativa 58/2016.

A política de Assistência Social é formada pela integração de políticas setoriais que visam ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, incluindo parcerias com Organizações da Sociedade Civil – OSC.

No Distrito Federal, a SEDESTMIDH tem a responsabilidade de garantir e efetivar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da oferta de serviços e benefícios que contribuam para o desenvolvimento social.

Os serviços não prestados diretamente pelo Estado contam com entidades parceiras, Organizações da Sociedade Civil, que atuam em áreas típicas do setor público com interesse social e podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada, denominadas também como Terceiro Setor.

Originalmente as parcerias eram firmadas por convênios, mas, com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório do Terceiro Setor), posteriormente alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015, esses ajustes passaram a ser formalizados por meio de termos de fomento, termos de colaboração ou acordos de cooperação. O primeiro se aplica a ações propostas pela organização da sociedade civil, enquanto o segundo vale nos casos em que a própria administração pública define o objeto de parceria. Quando há parceria sem a transferência de recursos, é denominado acordo de cooperação.



## **O que o Tribunal buscou avaliar?**

O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar a regularidade, o controle e a transparência da execução dos serviços de acolhimento e proteção social prestados por entidades que celebraram Termos de Colaboração com a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

1. As Organizações da Sociedade Civil que celebram Termos de Colaboração com a SEDESTMIDH estão cumprindo o proposto no Plano de Trabalho conforme a legislação?
2. A SEDESTMIDH monitora e avalia as parcerias firmadas com organizações da sociedade civil e analisa as prestações de contas na forma estabelecida pela legislação?
3. A SEDESTMIDH propicia condições necessárias ao exercício do controle social e permite transparência às informações pertinentes às parcerias firmadas?

## **O que o Tribunal encontrou?**

A SEDESTMIDH não definiu ou utilizou parâmetros ou indicadores de desempenho para a avaliação qualitativa da Parcerias celebradas por meio de Termo de Colaboração, bem como falhou em controlar a apresentação dos relatórios mensais qualitativos e quantitativos dos atendimentos prestados pelas entidades parceiras, conforme previsto nos Termos de Colaboração firmados pela Secretaria.

Em relação à Transparência, a SEDESTMIDH não publica em seu sítio eletrônico oficial todas as informações estipuladas na legislação acerca das parcerias firmadas pelo órgão. Consulta aos sítios eletrônicos das instituições parceiras também demonstrou a falta de informações acerca dos ajustes.

Outrossim, não foi apresentado projeto para disponibilização de plataforma eletrônica que permita a realização da Prestação de Contas das parcerias em sistema informatizado e a visualização por qualquer interessado. Dessa forma, a promoção da transparência dos dados relativos às parcerias celebradas com as organizações da



sociedade civil parceiras da SEDESTMIDH não está sendo realizada de forma satisfatória.

No tocante à Comissão de Monitoramento e Avaliação, foi verificada a não realização de visitas *in loco*, assim como constatou-se ausência dos "Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação" para as parcerias avaliadas nesta fiscalização. Especificamente, no período de julho de 2016 a agosto de 2017, em relação às parcerias examinadas, as atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação não foram realizadas.

Ainda, foi verificado, nos conselhos de políticas públicas ligados à SEDESTMIDH, que 40% dos colegiados visitados necessitam aprimorar o exercício de suas funções legais; 40% necessitam de melhorias na estrutura e de aprimoramento do exercício de suas funções legais; e 20% possuem estrutura suficiente para realizar suas atribuições e executar suas atribuições legais.

Por fim, na avaliação do atendimento oferecido pela Rede Própria de Acolhimento e Proteção Social foram constatadas impropriedades como: precariedade da infraestrutura das unidades; ineficácia no acolhimento aos usuários de entorpecentes pela SEDESTMIDH; prejuízo do exercício das atribuições dos servidores em virtude de regime de escala de trabalho de 24/72 horas; controle insuficiente dos serviços ofertados na Rede Própria; e ausência de recursos financeiros para despesas de pequeno vulto.

### **Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?**

Entre as proposições formuladas à Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal, destacam-se:

1. faça constar nos Editais de Chamamento Público, assim como dos Termos de Colaboração pactuados com Organizações da Sociedade Civil, indicadores de desempenho que levem em consideração a modalidade do serviço prestado, e ainda, sanções a serem aplicadas em função dos resultados que comprovem a execução da parceria em desacordo com o Plano de Trabalho;
2. adote medidas para que, após a criação dos indicadores de desempenho, sejam adotados os Termos de Colaboração anteriormente celebrados, tornando obrigatória a aferição dos mesmos;
3. verifique se as condições de infraestrutura das entidades parceiras são suficientes e adequadas para atendimento da meta, conforme previsto nos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Planos de Trabalhos aprovados;

4. garanta condições adequadas para o funcionamento e o cumprimento das atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação;
5. implemente controle da apresentação dos Relatórios Mensais qualitativos e quantitativos dos atendimentos prestados pelas entidades parceiras, com aplicação de sanções previstas na legislação para o descumprimento da obrigação;
6. oferte capacitação e condições adequadas para que os gestores de parcerias exerçam com excelência suas atribuições;
7. realize controle tempestivo e adequado em relação aos beneficiários atendidos nas unidades parceiras e na rede própria, identificando a correta localização de cada usuário, bem como a quantidade de vagas disponíveis por unidade de atendimento;
8. promova a transparência dos dados relativos às parcerias realizadas por meio de Termo de Colaboração, incluindo a divulgação de informações referentes à situação das prestações de contas, e ainda, exija dos gestores das entidades parceiras a publicação das informações relativas à parceria;
9. preste suporte técnico e administrativo aos Conselhos de Políticas Públicas, vinculados à SEDESTMIDH, garantindo condições adequadas para que os Conselhos exerçam suas atribuições;
10. garanta, no sítio eletrônico da SEDESTMIDH, espaço reservado para inclusão de informações relativas aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH, tais como relação dos membros, indicando o grupo que representam; canais de comunicação; competências legais; cronograma de reuniões; atas das reuniões; relatórios das ações realizadas;
11. promova a manutenção e reforma da infraestrutura das unidades, prioritariamente nas UNAF e na UNAM, de modo a garantir adequadas condições de higiene e de segurança;
12. atente para a necessidade de definir os fluxos de acolhimento para a população LGBT, indicando, inclusive, a unidade de acolhimento responsável;
13. promova a adequação da infraestrutura da “Central de Acolhimento” para permanência temporária dos usuários do serviço até a alocação das vagas;
14. altere a atual sistemática de escalas de serviço de 24/72h nas unidades de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

funcionamento ininterrupto, adotando regime de trabalho compatível com as atribuições que devem ser realizadas pelos servidores, definindo jornadas de trabalho conforme previsto nas legislações que regem o assunto;

15. implemente mecanismos de controle e avaliação das atividades realizadas e do cuidado oferecido aos acolhidos na rede própria;

16. estabeleça, conjuntamente com a Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal, protocolos de atendimento que garantam o cuidado adequado aos dependentes químicos acolhidos pela rede de assistência social do GDF.

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, seja possível a avaliação qualitativa das parcerias celebradas por meio de Termo de Colaboração e sejam garantidas condições adequadas de infraestrutura nas OSC para atendimento da meta estabelecida e para a regular gestão das parcerias celebradas pela SEDESTMIDH, assegurando o cumprimento do objeto pactuado e o alcance dos resultados. Além disso, espera-se a participação do cidadão, por meio dos Conselhos de Políticas Públicas, no processo de tomada de decisão da Administração Pública, de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental. Ademais, acredita-se na garantia da prestação de um serviço adequado aos indivíduos acolhidos na Rede própria da SEDESTMIDH, inclusive para aqueles que sofrem de dependência química.





## Sumário

1	Introdução .....	8
1.1	Apresentação .....	8
1.2	Identificação do Objeto.....	8
1.3	Contextualização.....	11
1.4	Objetivos .....	14
1.4.1	Objetivo Geral.....	14
1.4.2	Objetivos Específicos .....	15
1.5	Escopo .....	15
1.6	Montante Fiscalizado .....	17
1.7	Metodologia.....	17
1.8	Critérios de auditoria .....	19
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	20
2	Resultados da Auditoria .....	22
2.1	QA 1 – As Organizações da Sociedade Civil que celebraram Termos de Colaboração com a SEDESTMIDH estão cumprindo o proposto no Plano de Trabalho conforme a legislação? .....	22
2.1.1	Achado 1 – Inexistência de parâmetros para aferir o cumprimento das metas qualitativas .....	22
2.2	QA 2 – A SEDESTMIDH monitora e avalia as parcerias firmadas com organizações da sociedade civil e analisa as prestações de contas na forma estabelecida pela legislação? .....	33
2.2.1	Achado 2 – Falhas na atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação.....	34
2.2.2	Achado 3 – Falhas da SEDESTMIDH no controle da execução dos Termos de Colaboração.....	38
2.3	QA 3 – A SEDESTMIDH propicia condições necessárias ao exercício do controle social e permite transparência às informações pertinentes às parcerias firmadas? .....	46
2.3.1	Achado 4 – Falta de transparência das informações sobre as parcerias firmadas .....	46
2.3.2	Achado 5 – Atuação incipiente dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH.....	54
2.4	Outros Achados .....	62
2.4.1	Achado 6 – Falhas nos serviços de acolhimento oferecidos pelas unidades da Rede Própria da SEDESTMIDH .....	62
2.5	Boas Práticas .....	80
3	Conclusão .....	80
4	Proposições .....	82



## **1 Introdução**

### **1.1 Apresentação**

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal (SEDESTMIDH), em cumprimento ao Plano Geral de Ação para 2017, conforme determinado na Decisão Administrativa nº 58/2016. (Fiscalização 1.0005.17).

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 19/09/2017 a 10/11/2017.

### **1.2 Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria compreendeu a avaliação da regularidade, controle e transparência da execução dos serviços de acolhimento e proteção social prestados pela SEDESTMIDH por intermédio de entidades que celebraram Termos de Colaboração.

4. A SEDESTMIDH é responsável pela execução de Políticas de Assistência Social, Transferência de Renda, Segurança Alimentar e Nutricional e gestão do Sistema Único de Assistência Social no âmbito do DF. Competem ainda à referida Secretaria a avaliação e gestão da informação, o fomento a parcerias e as articulações da rede.

5. Desse modo, a SEDESTMIDH tem por objetivo principal garantir e efetivar a assistência à população em situação de vulnerabilidade e risco sociais, por meio da oferta de serviços e benefícios que contribuam para o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, por meio do desenvolvimento de potencialidades, da autonomia, do empoderamento das famílias e da ampliação de sua capacidade protetiva.

6. Os seguintes equipamentos encontram-se sob responsabilidade da Secretaria<sup>1</sup>, além daqueles ofertados pelas organizações parceiras:

- 27 CRAS – Centro de Referência da Assistência Social;
- 17 COSES – Centro de Orientação Socioeducativa;
- 09 CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social;
- 13 restaurantes Comunitários;

---

<sup>1</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria.html>. Acesso em 09/08/2017.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- 02 Centros POP – Centro de Referência Especializado em População de Rua;
- 01 Centro da Diversidade;
- 01 Central de Vagas e Acolhimento Emergencial;
- 03 Unidades de Acolhimento para Adultos e Famílias, Mulheres e Idosos;
- 02 Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes, pelo Programa Bolsa Família.

7. Para a execução de sua missão institucional, a SEDESTMIDH celebra parcerias com Organizações da Sociedade Civil com vistas à prestação de serviços de acolhimento e proteção social.

8. Considerando essas circunstâncias e os resultados da pesquisa realizada em processos existentes no TCDF sobre o tema, a fiscalização alcançou a análise dos Planos de Trabalho, a avaliação e o monitoramento da execução das parcerias, a análise das prestações de contas e a transparência na divulgação dos dados dos Termos de Colaboração celebrados com Organizações da Sociedade Civil para os serviços de acolhimento e proteção social, assim como as condições oferecidas aos Conselhos vinculados à SEDESTMIDH para cumprir suas funções.

9. Durante a execução da fiscalização o cargo de Secretário estava sendo exercido, interinamente, pela Sra. Marlene de Fátima Azevedo, nomeada em 17/10/2017, conforme consta do DODF nº 199, de 17/10/2017. A seguir são elencados os principais gestores da SEDESTMIDH vinculados ao objeto da fiscalização:

**Quadro 1. Principais gestores vinculados ao objeto da fiscalização (Posição em 22/11/2017).**

Identificação do gestor	Cargo/Função	Período
Marlene de Fátima Azevedo	Secretária de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal (interina)	17/10/2017 (DODF nº 199) até o término da fiscalização
Antônio Gutemberg Gomes de Sousa	Secretário de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal	19/08/2016 (DODF nº157) até 17/10/2017 (DODF nº 199)
Marlene de Fátima Azevedo	Secretária Adjunta de Desenvolvimento Social	26/10/2015 (DODF Nº 206) até 17/10/2017 (Nomeação DODF Nº 206)
Solange Stela Serra Martins	Subsecretária de Assistência Social	26/10/2015 (Nomeação DODF Nº 206) até o término da fiscalização



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Delma Pereira Borges	Coordenadora (Coordenação de Proteção Social Básica)	21/03/2016 até o término da fiscalização (Nomeação DODF N° 06)
Nathalia Eliza de Freitas		26/10/2015 (DODF N° 206) até 21/03/2016 (DODF N° 06)
Daniela Pereira da Silva		26/10/2015 (DODF N° 06) até 11/04/2016 (DODF N° 68)
Jean Marcel Pereira Rates	Coordenador (Coordenação de Proteção Social Especial)	10/07/2015 até o término da fiscalização (Nomeação DODF N° 132)
Larissa Kelly Marques Douto	Coordenadora (Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único)	26/10/2015 até o término da fiscalização (Nomeação DODF N° 206)

### Legislação Aplicável

10. A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Federal n.º 8.742/1993, dispõe sobre a Organização da Assistência Social no país. A Resolução CNAS<sup>2</sup> n° 14/2014 define os parâmetros nacionais para inscrição de Entidades e Organizações de Assistência Social nos Conselhos de Assistência Social.

11. Complementarmente, a Resolução CAS-DF<sup>3</sup> n° 21/2012 estabelece critérios e procedimentos para inscrição de Organizações de Assistência Social, bem como de serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social no Distrito Federal.

12. A seguir, outros marcos normativos aplicáveis ao objeto da fiscalização:

**Quadro 2. Legislação e Normas Aplicáveis**

Norma	Objeto
Constituição Federal	Estabelece que assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (Art. 203).
Lei Federal n° 8.742/1993	Lei Orgânica da Assistência Social.
Lei Federal n° 13.019/2014	Institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.
Decreto Distrital n° 37.843/2016	Regulamenta a aplicação da Lei Nacional n° 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.

<sup>2</sup> Conselho Nacional de Assistência Social.

<sup>3</sup> Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Decreto Federal nº 8.726/2016	Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.
Resolução CNAS nº 269/2006	Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS
Resolução CNAS nº 27/2011	Caracteriza as ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.
Resolução CNAS nº 14/2014	Define os parâmetros nacionais para a inscrição de entidades ou Organizações de Assistência Social, bem como de serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.
Resolução CAS-DF nº 21/2012	Estabelece critérios e procedimentos para inscrição de entidades ou Organizações de Assistência Social, bem como de serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.
Orientações para Conselhos da área de Assistência Social	Cartilha publicada pelo TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, 3ª edição, 2013.

### 1.3 Contextualização

13. A Assistência Social consiste na política de Seguridade Social não contributiva que, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa estatal e social, visa prover os mínimos sociais garantindo o atendimento às necessidades básicas, baseada nos Direitos do Cidadão e do Estado. Esta política tem por objetivos:

- a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice;
- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- garantia de um benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

14. A política de Assistência Social é formada pela integração de políticas setoriais que visam ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos



direitos sociais.

15. Nesse sentido, a Lei Federal n.º 8.742/1993, art. 14, estabelece as obrigações de cada ente federativo, sendo competência do Distrito Federal, dentre outros, executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo as parcerias com Organizações da Sociedade Civil.

16. No Distrito Federal, a SEDESTMIDH tem a responsabilidade de garantir e efetivar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da oferta de serviços e benefícios que contribuam para o desenvolvimento social.

17. Nessa senda, dentre os serviços prestados pela Secretaria, destacam-se:  
a) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; b) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; c) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; f) Serviço Especializado às Pessoas em Situação de Discriminação Sexual, Racial e Religiosa; g) Serviço Especializado de Abordagem Social; h) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências; i) Serviço de Acolhimento Institucional.

18. Esses serviços são prestados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Orientação Socioeducativa (COSES), nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), nos Centros de Referência Especializada para População em Situação de Rua (Centro Pop), nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), nos Restaurantes Comunitários e em entidades socioassistenciais parceiras da SEDESTMIDH.

19. As entidades parceiras são Organizações da Sociedade Civil – OSC que atuam em áreas típicas do setor público com interesse social e podem ser financiadas pelo Estado ou por instituições da iniciativa privada sem fins lucrativos, denominadas também como Terceiro Setor<sup>4</sup>.

20. Originalmente, essas parcerias eram firmadas por **convênios**, regulados por portarias, decretos e outros normativos, o que era considerado uma fragilidade para

---

<sup>4</sup> Denominação atribuída a todas as entidades e associações sem fins lucrativos que são organizadas através da sociedade civil com o objetivo de contribuir com o poder público em questões de interesse, cunho social ou necessidade da sociedade.



o controle das transferências de recursos públicos para instituições privadas.

21. Buscando promover mais transparência e eficiência no controle e gestão de recursos públicos, além de mais segurança jurídica, foi sancionada a Lei Federal nº 13.019/2014 – Marco Regulatório do Terceiro Setor –, posteriormente alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015.

22. A partir desta normatização, as parcerias devem ser concretizadas por **termo de fomento, termo de colaboração ou acordo de cooperação**. O primeiro se aplica a ações propostas pela organização da sociedade civil, enquanto o segundo vale nos casos em que a própria administração pública define o objeto de parceria. Quando há parceria sem a transferência de recursos, é denominada “Acordo de Cooperação”.

23. As entidades privadas que anteriormente firmavam convênios terão que observar novos critérios de seleção, além de serem submetidas à realização de chamamento público.

24. A norma prevê, ainda, regras mais claras para o planejamento dos órgãos públicos na seleção das entidades, na aplicação dos recursos durante a execução e monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria. Também apresenta melhorias no sistema de prestação de contas dos projetos, diferenciando-os por volume de recursos e provendo os alicerces necessários para que se faça também o controle de resultados.

25. O Decreto Distrital nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016, regulamenta a aplicação da Lei nº 13.019/2014, no Distrito Federal, dispondo sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do DF.

26. Dessa forma, as parcerias da SEDESTMIDH encontram-se em um período de transição, no qual os convênios vigentes estão se adequando às novas formas de ajuste. Em relação às prestações de contas, as principais mudanças consistem no modo de avaliação<sup>5</sup>: enquanto nos convênios a análise da prestação de contas era focada no controle dos meios (insumos - quantidade e destinação), a nova legislação concentra-se no controle de resultados (alcance das metas e objetivos) propostos no momento da pactuação, com base em indicadores previamente estabelecidos.

---

<sup>5</sup> Lei Federal 13.019/14, art. 5º e art. 6º e Principais Pontos da Lei 13.019/2014, disponível em <http://www.participa.br/osc/noticias-mrosc/principais-pontos-da-lei-13.0192014> (consultado em 24/01/2017)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

27. Grande parte dos recursos destinados à prestação desses serviços são gerenciados por meio do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal - FAS-DF<sup>6</sup>, cuja gestão compete ao titular da SEDESTMIDH, sob supervisão e fiscalização do Conselho de Assistência Social - CAS-DF.

28. O FAS-DF foi instituído pela Lei Complementar Distrital n.º 8/1995 e regulamentado pelo Decreto Distrital n.º 18.366/1997. Trata-se de um mecanismo especial de captação de receitas vinculadas à realização de ações relevantes de Assistência Social no âmbito do Distrito Federal.

29. As transferências de recursos do FAS-DF para Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos são efetuadas atualmente por meio de Termo de Colaboração, obedecida a legislação vigente sobre a matéria e os critérios estabelecidos pelo CAS-DF. As celebrações destes Termos competem ao titular da SEDESTMIDH e ao gestor do FAS-DF, quando for o caso.

### Fiscalizações Anteriores

30. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual Eletrônico (e-TCDF), foram identificados processos relacionados a parcerias visando à prestação de serviços de acolhimento e proteção social pela SEDESTMIDH, conforme apresentados a seguir:

**Quadro 3. Processos TCDF relacionados ao objeto da fiscalização.**

Processo nº	Objeto	Última Decisão
1.828/2013	Análise da gestão dos Convênios firmados pelo Governo do Distrito Federal com instituições privadas sem fins lucrativos.	3.179/17
28.759/2016-e	Inspeção realizada para análise dos Termos de Colaboração celebrados entre a SEDESTMIDH e as diversas Organizações Sociais Cívis – OSCs.	DS nº 441/17-GCRR
18.090/2017-e	Representação oferecida pela Associação Casa Santo André em face de supostas irregularidades no Chamamento Público nº 004/2016, promovido pela SEDESTMIDH.	5.014/17

Fonte: Sistema de Acompanhamento Processual. Consulta em 16/11/2017.

## 1.4 Objetivos

### 1.4.1 Objetivo Geral

31. O objetivo geral da presente auditoria foi avaliar a regularidade, controle e transparência da execução dos serviços de acolhimento e proteção social prestados pela

<sup>6</sup> <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento/fundos-da-assistencia-social>





SEDESTMIDH por intermédio de entidades que celebraram Termos de Colaboração.

#### 1.4.2 Objetivos Específicos

32. As questões de auditoria foram assim definidas:

1. As Organizações da Sociedade Civil que celebraram Termos de Colaboração com a SEDESTMIDH estão cumprindo o proposto no Plano de Trabalho conforme a legislação?
2. A SEDESTMIDH monitora e avalia as parcerias firmadas com Organizações da Sociedade Civil e analisa as prestações de contas, na forma estabelecida pela legislação?
3. A SEDESTMIDH disponibiliza meios e informações suficientes para o exercício do controle social sobre as parcerias firmadas?

#### 1.5 Escopo

33. O escopo desta fiscalização abrange a execução das parcerias celebradas entre Organizações da Sociedade Civil e a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal, especificamente a Subsecretaria de Assistência Social da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social. Em 2017, havia 21 Termos de Colaboração celebrados com organizações parceiras (PT\_04).

34. A análise da execução das parcerias celebradas e respectivas execuções e prestações de contas, referentes aos exercícios de 2016 e 2017, foi feita por amostragem e levou em consideração o montante de recursos empenhados referentes a cada organização.

**Quadro 4. Termos de Colaboração avaliados**

TC	Processo Administrativo	e-doc	Entidade	Vigência	Objeto	Meta	Valor total da Parceria R\$
01/2016	431.000.441 /2016	F8697F1B 214F3C16	Casa da Criança Bатуíra	60 meses a partir de 01/07/2016	Abrigo institucional para crianças e adolescentes	20 vagas	2.356.743,60
02/2016	431.000.428 /2016	35644AAA 3A239E49	Casa da Criança Bатуíra	60 meses a partir de 01/07/2016	Casa lar para crianças e adolescentes	30 vagas	4.840.563,74
05/2016	431.000.436 /2016	3D56584A EB80D265	Instituto Dom Orione	60 meses a partir de 01/07/2016	Acolhimento Institucional para jovens e adultos com	40 vagas	8.071.425,60

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

					deficiência		
11/2016	431.000.443 /2016	5ED6A9FE 82AOADED	APAE	60 meses a partir de 01/07/2016	Proteção Social Especial para pessoas com deficiência/ idosas	210 vagas	10.476.900,0 0
14/2016	431.000.424 /2016	9C2B556D F7F78DBB	Associação Pestalozzi de Brasília	60 meses a partir de 01/07/2016	Proteção Social Especial para pessoas com deficiência/ idosas	135 vagas	6.735.150,00
15/2016	431.000.440 /2016	0972BBAB D504BFB8	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	60 meses a partir de 01/07/2016	Acolhimento Institucional para Idosos	5 idosas independen- tes 25 idosas dependen- tes	4.022.930,20
16/2016	431.000.472 /2016	8217B02C	Vila São José Bento Cottolengo	60 meses a partir de 01/07/2016	Acolhimento Institucional de adultos com deficiência	68 vagas	9.369.940,32
17/2016	431.000.430 /2016	8FACC391 E4C70686	Casa Transitória de Brasília	60 meses a partir de 01/07/2016	Abrigo institucional para 20 crianças e adolescentes	20 vagas	3.306.174,54
20/2016	431.000.398 /2016	99CCOFB2 F2A7CAA5	Vila do Pequenino Jesus	60 meses a partir de 01/07/2016	Acolhimento Institucional de 30 jovens e adultos com deficiência	30 vagas	6.053.569,20
21/2016	431.000.456 /2016	96E5EOD3	Centro Social Comunitário Tia Angelina	60 meses a partir de 01/07/2016	Atendimento a crianças e adolescentes carentes de 6 a 15 anos de idade	500 atendime- ntos	8.938.520,00
<b>Total (R\$)</b>							<b>64.171.917,20</b>

35. Registra-se que Inspeção realizada no Processo nº 28.759/2016-e teve como objetivo o exame da legalidade, economicidade e dos controles efetivados nos ajustes celebrados com as organizações da sociedade civil. De acordo com a metodologia adotada naqueles autos, analisou-se a legalidade dos procedimentos empreendidos para a formalização dos ajustes, enquanto nos presentes autos examinou-se a execução dos ajustes.

36. Observa-se que em 22/06/2017 esta Corte proferiu a Decisão 2.971/2017<sup>7</sup>,

<sup>7</sup> Processo 16.992/2017-e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

determinando a realização de fiscalização versando sobre possíveis carências de recursos físicos e humanos necessários ao funcionamento dos conselhos de políticas públicas vinculados às Secretarias de Estado do DF.

37. Assim, visando subsidiar a fiscalização a ser realizada em momento oportuno, no que tange aos Conselhos vinculados à SEDESTMIDH, verificaram-se as condições necessárias para o desenvolvimento das atividades de controle social de cinco dos dez<sup>8</sup> Conselhos vinculados ao órgão.

38. Foram visitados os seguintes conselhos: Conselho de Assistência Social – CAS/DF; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do DF – CONSEA/DF; Conselho de Direitos da Mulher - CDM; Conselho de Defesa dos Direitos do Negro – CDDN; e Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos – CDPDDH.

39. Finalmente, excluiu-se do escopo da presente auditoria os processos referentes à instituição Associação Casa de Santo André, tendo em vista a existência de processo específico que trata da contratação dessa entidade (Processo TCDF 18.090/2017-e).

## 1.6 Montante Fiscalizado

40. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado, de acordo com o Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, consta do quadro a seguir:

**Quadro 5. Montante empenhado para os serviços de Acolhimento e Proteção Social<sup>9</sup>**

Exercício	Despesa Autorizada (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)
2016	29.410.633,64	27.440.835,88	24.741.032,79
2017 <sup>10</sup>	24.902.314,25	12.034.383,02	10.542.675,01

Fonte: Sistema Integrado de Administração Contábil – SIGGO. UGs 25101 e 25904. Consulta em 01.08.2017.

## 1.7 Metodologia

41. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria

<sup>8</sup> Conselho de Assistência Social; Conselho De Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho de Direitos da Mulher; Conselho de Defesa dos Direitos do Negro; Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos; Conselho de Direitos do Idoso; Conselho de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho do Trabalho do Distrito Federal; Conselho Administrativo do Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno; Conselho Distrital do Cooperativismo e Associativismo.

<sup>9</sup> Programas de Trabalho 14.241.621.125.7900 e 8.306.622.825.7900 – Manutenção e Funcionamento dos Conselhos; e 8.243.622.841.180.0000 – Acolhimento Institucional.

<sup>10</sup> Até 01/08/2017.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-doc C23A7923-e), merecendo destaque o exame de documentos, a observação *in loco*, a correlação de informações e a entrevista.

42. Foram analisados dez processos de celebração de parcerias por meio de Termo de Colaboração, tendo por objetos: dois para Abrigo Institucional<sup>11</sup> para crianças e adolescentes; um de Casa Lar<sup>12</sup> para crianças e adolescentes; três para Acolhimento Institucional para jovens e adultos com deficiência; dois para Proteção Social Especial para pessoas com deficiência; um de Acolhimento Institucional para idosos; e um para serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças e adolescentes.

**Quadro 6. Entidades avaliadas**

<b>Termo de Colaboração</b>	<b>Entidade com pernoite</b>	<b>Objeto</b>
01/2016	Casa da Criança Batuira	Abrigo institucional para crianças
02/2016	Casa da Criança Batuira (3 unidades)	Casa lar para crianças
05/2016	Instituto Dom Orione	Acolhimento Institucional para jovens e adultos com deficiência
15/2016	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	Acolhimento Institucional para Idosos
16/2016	Vila São José Bento Cottolengo	Acolhimento Institucional de adultos com deficiência
17/2016	Casa Transitória de Brasília	Abrigo institucional para 20 crianças e adolescentes
20/2016	Vila do Pequeno Jesus	Acolhimento Institucional de 30 jovens e adultos com deficiência
<b>Termo de Colaboração</b>	<b>Entidade Sem pernoite</b>	<b>Objeto</b>
21/2016	Centro Social Comunitário Tia Angelina (3 unidades)	Atendimento a crianças e adolescentes carentes de 6 a 15 anos de idade
11/2016	APAE (4 unidades)	Proteção Social Especial para pessoas com deficiência/ idosos
14/2016	Associação Pestalozzi de Brasília	Proteção Social Especial para pessoas com deficiência/ idosos

Fonte: PT\_40

<sup>11</sup> Serviço que oferece acolhimento, cuidado e espaço de desenvolvimento para grupos de crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos sob medida protetiva de abrigo, oferecendo atendimento especializado e funcionando como moradia provisória até que seja viabilizado o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos, indicando-se um número máximo de 20 usuários.

<sup>12</sup> Modalidade de serviço de acolhimento oferecido em unidades residenciais distribuídas separadamente na comunidade, nas quais uma pessoa ou um casal trabalha como cuidador/educador residente. O número máximo de usuários nesta modalidade de acolhimento é de 10 crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos incompletos. Esta modalidade é preferencialmente indicada ao atendimento de: grupos de irmãos filhos de pais/mães/responsáveis em cumprimento de pena privativa de liberdade; aqueles cujos pais tenham previsão de longos períodos de hospitalização ou sejam portadores de transtorno mental severo que inviabilize a prestação de cuidados regulares; aqueles para os quais a adoção ou a colocação em família substituta não tenha sido possível; ou aqueles que se encontrem em outras situações que indiquem a necessidade de cuidado fora da residência familiar.



43. Com o objetivo de verificar a conformidade do trabalho realizado pelas entidades prestadoras de serviço com o pactuado com a SEDESTMIDH; o cumprimento das metas apresentadas no Plano de Trabalho; e a qualidade do serviço prestado, foram realizadas visitas técnicas nas dez parcerias analisadas nesta fiscalização (PT\_03), tendo sido verificadas as instalações de dezesseis instituições de atendimento e/ou acolhimento<sup>13</sup>. O Papel de Trabalho 03 apresenta o relatório da visita técnica realizada pela equipe de auditoria descrevendo infraestrutura física verificada, condições de atendimento oferecido e lista de usuários atendidos e presentes, bem como fotos dos locais em que o serviço é prestado.

44. Durante esse processo, foi notificado a esta equipe de auditoria a existência de falhas na prestação dos serviços de assistência social prestados diretamente pela SEDESTMIDH, o que motivou a realização de visitas às unidades próprias do órgão, a fim de avaliar a qualidade do serviço oferecido na Rede Própria de Acolhimento e Proteção Social.

### **1.8 Critérios de auditoria**

45. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da legislação relativa à Assistência Social, como a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei Federal n.º 8.742/1993, que dispõe sobre a Organização da Assistência Social no país. A Resolução CNAS n.º 14/2014 define os parâmetros nacionais para inscrição de Entidades e Organizações de Assistência Social nos Conselhos de Assistência Social.

46. Além disso, foi utilizado como parâmetro o Decreto Distrital 37.843/16, que regulamenta a aplicação da Lei Federal n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.

47. Complementarmente, a Resolução CAS-DF n.º 21/2012 estabelece critérios e procedimentos para inscrição de Organizações de Assistência Social, bem como de serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e ações de assessoramento e defesa e garantia de direitos no âmbito da Assistência Social.

48. Outros critérios utilizados foram extraídos dos dispositivos previstos nos instrumentos convocatórios e nos Planos de Trabalho.

---

<sup>13</sup> As OSC dos Termos de Colaboração 02/16, 11/16 e 21/16 prestam serviços em mais de um endereço.



## 1.9 Avaliação de Controle Interno

49. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes a serem realizados durante a Fiscalização, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno.

50. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade<sup>14</sup>, urgência<sup>15</sup>, tendência<sup>16</sup>, complexidade<sup>17</sup>, relevância<sup>18</sup> e materialidade<sup>19</sup>, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme quadro abaixo:

**Quadro 7. Aferição do Risco Inerente**

	Órgão	Matéria auditada
<b>Gravidade</b>	●	●
<b>Urgência</b>	●	●
<b>Tendência</b>	●	●
<b>Complexidade</b>	●	●
<b>Relevância</b>	●	●
<b>Materialidade</b>	●	
<b>TOTAL</b>	[Barra de progresso]	
<b>Média</b>	[Barra de progresso]	
<b>Risco inerente (percentual)</b>	80%	

Fonte: PT 02 – associado ao sistema e-TCDF

51. Em relação à materialidade das despesas relativas ao objeto auditado, conclui-se pela baixa materialidade, haja vista perfazerem 11,78% da despesa autorizada no âmbito da SEDESTMIDH no período de 2016 a 2017, conforme quadro a seguir:

<sup>14</sup> Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

<sup>15</sup> Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

<sup>16</sup> Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: “Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?”.

<sup>17</sup> Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

<sup>18</sup> A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

<sup>19</sup> A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Quadro 8. Materialidade do objeto auditado**

<b>Cálculo de Materialidade</b>		
<b>Matéria Auditada</b>	<b>Exercício 2016</b>	<b>Exercício 2017</b>
Despesa Autorizada relativa à matéria auditada	R\$ 29.410.633,64	R\$ 24.902.314,25
Total Despesa Autorizada*	R\$ 310.176.878,41	R\$ 192.550.834,21
Percentual	9,48%	12,93%
Materialidade (Percentual)	11,78%	

**Fonte:** Sistema Integrado de Administração Contábil – SIGGO. UGs 25101 e 25904. Consulta em 01.08.2017.  
\*Excluídas despesas com pessoal.

52. Quanto ao Risco de Controle<sup>20</sup>, foi realizada entrevista com gestores da Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Social; da Subsecretaria de Assistência Social e com assessores da Secretaria Adjunta. A partir das respostas, compôs-se a Planilha de Avaliação de Controle Interno (PT 02, e-TCDF), cuja avaliação indicou o percentual de 48% para o Risco de Controle, o que permite concluir pela existência de um “Adequado” sistema de controle interno, com relação à atribuição de prevenir e detectar erros ou irregularidades relevantes.

<sup>20</sup> Risco de Controle – baixo: inferior a 33%; moderado: 33% a 65% e alto: superior a 66%.



## 2 Resultados da Auditoria

### 2.1 QA 1 – As Organizações da Sociedade Civil que celebraram Termos de Colaboração com a SEDESTMIDH estão cumprindo o proposto no Plano de Trabalho conforme a legislação?

*Parcialmente. Não existem indicadores de desempenho para avaliação qualitativa das parcerias realizadas por Termo de Colaboração entre as Organizações da Sociedade Civil e a SEDESTMIDH. Também, foi constatado que as instituições parceiras que fornecem acolhimento ininterrupto, Casa Lar ou Abrigo, atendem uma quantidade de pessoas bem próxima à meta pactuada e fornecem serviço de acolhimento adequado à população. Já as unidades com atendimento diurno apresentaram menor taxa de comparecimento dos assistidos. Além disso, 43% dessas unidades de atendimento demonstraram condições insatisfatórias para atendimento das metas pactuadas.*

#### 2.1.1 Achado 1 – Inexistência de parâmetros para aferir o cumprimento das metas qualitativas

##### **Critério**

53. Conformidade do Plano de Trabalho das entidades às disposições da Lei nº 13.019/2014, art. 22, inc. IV, e do Decreto 37.843/2016, art. 28, inc. II, que exigem a definição de parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

##### **Análises e Evidências**

54. O Decreto Distrital 37.843/2016, que regulamenta a aplicação da Lei 13.019/2014 no âmbito do Distrito Federal, obriga a Administração Pública Distrital a fazer constar do Plano de Trabalho **o estabelecimento das metas, com parâmetros para aferir seu cumprimento.**

55. O Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil dispõe:

*“Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento:*

*(...)*

*II – descrição de metas a serem atingidas e de atividades e projetos a serem executados;*

*(...)*

*IV – definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.”*

*“Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

*objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.*

*Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:*

*(...)*

*VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados”*

*“Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:*

*I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;” (grifos não constam do original)*

56. As metas pactuadas nos Termos de Colaboração analisados estão divididas em duas partes.

57. A primeira estipula a **meta quantitativa**, isto é, o número de atendimentos e/ou acolhimentos que será disponibilizado à SEDESTMIDH.

58. A segunda parte estabelece os **resultados esperados** com a execução do ajuste, que pode ser compreendida como as **metas qualitativas** a serem alcançadas pelas entidades parceiras. A título de exemplo, segue a meta pactuada para o Termo de Colaboração 01/16<sup>21</sup>, celebrado com a entidade “Casa da Criança Batuira”:

*“CLÁUSULA SEGUNDA – META DE ATENDIMENTO*

*Ofertar 20 (vinte) vagas para acolhimento de Crianças e Adolescentes, na modalidade Abrigo Institucional.*

*PARÁGRAFO ÚNICO – RESULTADOS ESPERADOS*

*a) Ofertar 20 (vinte) vagas para acolhimento Crianças e Adolescentes, na modalidade Abrigo Institucional:*

*b) Disponibilizar equipe de referência para atendimento e acompanhamento dos acolhidos e suas famílias, conforme o previsto no Plano de Trabalho aprovado;*

*c) Disponibilizar a infraestrutura necessária para o atendimento da meta, conforme previsto no Plano de Trabalho aprovado;*

*d) Ofertar de forma qualificada a proteção integral das Crianças e Adolescentes;*

*e) Elaborar e executar o Plano Individual de Atendimento (PIA) para cada Criança/ Adolescente acolhido;*

*f) Promover a reintegração familiar, salvo manifestação judicial em contrário, observado ainda o prazo máximo previsto pelo parágrafo 2º do art. 19 da Lei nº 12.010/2009;*

*g) Promover a convivência familiar, comunitária e social das Crianças e Adolescentes acolhidos;*

*h) Desenvolver atendimento e acompanhamento em rede;*

*i) Garantir o acesso e apoiar o processo de escolarização das Crianças e Adolescentes acolhidos;*

*j) Contribuir para a construção progressiva da autonomia, com maior independência e protagonismo no desenvolvimento das atividades da vida diária.” (grifos não constam do original)*

<sup>21</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/convenios-2017.html> (consultado em 17/11/2017)



59. Assim, as metas são a quantificação dos objetivos a serem perseguidos que norteiam o serviço a ser prestado. A verificação do atingimento dos objetivos propostos, medindo seus efeitos e benefícios deveria ser aferida por meio de **indicadores de desempenho**.

60. Os indicadores de desempenho<sup>22</sup> são ferramentas que permitem monitorar a qualidade da prestação do serviço, devendo ser definidos de acordo com o serviço prestado. Por meio desses indicadores, torna-se possível avaliar qualitativamente a atuação da OSC na parceria firmada.

61. A referida Lei 13.019/2014 altera, dentre outros pontos, o modelo de avaliação das parcerias celebradas com entidades privadas, deixando de priorizar a utilização de recursos (quantidade e destinação – controle de meios) para focar no alcance das metas e objetivos pactuados no Plano de Trabalho (controle de resultados), baseados em indicadores previamente estabelecidos.

62. Os indicadores devem ser definidos pela SEDESTMIDH e publicados no edital de chamamento público, definindo assim as regras de controle no caso de futura parceria. No caso de dispensa de chamamento público<sup>23</sup>, os indicadores podem ser pactuados por meio do próprio Termo de Colaboração.

63. Nesse sentido, a análise dos Termos de Colaboração das parcerias permitiu **verificar a ausência de indicadores de desempenho ou parâmetros estabelecidos para avaliar qualitativamente o serviço prestado pelas OSC**.

64. A título exemplificativo, tendo como referência os resultados esperados para o Termo de Colaboração 01/16 (acima transcrito), celebrado com a entidade “Casa da Criança Batuira”, constata-se que não há **elementos objetivos** para mensuração dos serviços de “promoção da reintegração familiar” e do “apoio ao processo de escolarização”, dentre outros aspectos qualitativos a serem ofertados pelas entidades.

65. Com o objetivo de verificar a conformidade das ações realizadas pelas entidades parceiras com o pactuado com a SEDESTMIDH, o cumprimento das metas apresentadas no Plano de Trabalho e a qualidade do serviço prestado, foram realizadas visitas técnicas nas dez parcerias analisadas nesta fiscalização. O Papel de Trabalho 03

---

<sup>22</sup> Boletim do Tribunal de Contas da União. Ano XLIV – Nº 3. Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias: “Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”.

<sup>23</sup> Nos casos admitidos na Lei nº 13.019/2014, art. 30.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

apresenta o relatório da visita técnica realizada pela equipe de auditoria descrevendo infraestrutura física encontrada, condições de atendimento oferecido e lista de usuários atendidos e presentes, bem como fotos dos locais em que o serviço é prestado.

66. A análise do cumprimento das metas quantitativas e qualitativas (resultados esperados) deve levar em conta a modalidade do serviço oferecido pela OSC. Desse modo, as instituições que oferecem **Acolhimento, Abrigo ou Casa Lar**, serviços em que os assistidos moram nas instituições (de forma ininterrupta), foram avaliadas separadamente das que oferecem **Proteção Social e Serviço de Convivência** diurnos.

67. Em razão da ausência de parâmetros ou indicadores de desempenho estabelecidos pela SEDESTMIDH, a equipe de auditoria elaborou *checklists*<sup>24</sup> (PT\_6; PT\_7), que foram aplicados nas instituições visitadas. Foram verificados: quantidade de acolhidos; existência de ambiente acolhedor; adequação em tamanho e higiene dos quartos; adequação e higiene dos banheiros; espaço externo; adequação e higiene da cozinha; existência de mães sociais/cuidadores, entre outros itens.

68. Foi constatado que as instituições parceiras que fornecem **Acolhimento**<sup>25</sup>, **Casa Lar ou Abrigo**, atendem uma quantidade de pessoas bem próxima à meta quantitativa pactuada (PT\_05), conforme apontado no quadro a seguir.

**Quadro 9. Verificação de Metas Quantitativas (com pernoite)**

TC	Entidade	Objeto	Meta Qt.	Verificado
01/2016	Casa da Criança Batuira	Abrigo institucional para crianças e adolescentes	20 vagas	45 crianças presentes; 04 adotadas e 03 evadidas
02/2016	Casa da Criança Batuira	Casa lar para crianças e adolescentes	30 vagas	
05/2016	Instituto Dom Orione	Acolhimento Institucional para jovens e adultos com deficiência	40 vagas	38 deficientes acolhidos; 01 retornou para a família
15/2016	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	Acolhimento Institucional para Idosas	5 idosas independentes e 25 idosas dependentes	33 idosas
16/2016	Vila São José Bento Cottolengo	Acolhimento Institucional de	68 vagas	67 adultos com deficiência

<sup>24</sup> Instrumentos diferentes para casa lar e abrigo.

<sup>25</sup> Casa da Criança Batuira, Instituto Dom Orione, Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte, Vila São José Bento Cottolengo, Casa Transitória de Brasília e Vila do Pequeno Jesus.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

		adultos com deficiência		
17/2016	Casa Transitória de Brasília	Abriço institucional para crianças e adolescentes	20 vagas	6 presentes; 5 na escola; 2 trabalho; 1 na APAE e 4 evadidos
20/2016	Vila do Pequenino Jesus	Acolhimento Institucional de jovens e adultos com deficiência	30 vagas	46 adultos deficientes

Fonte: PT\_05

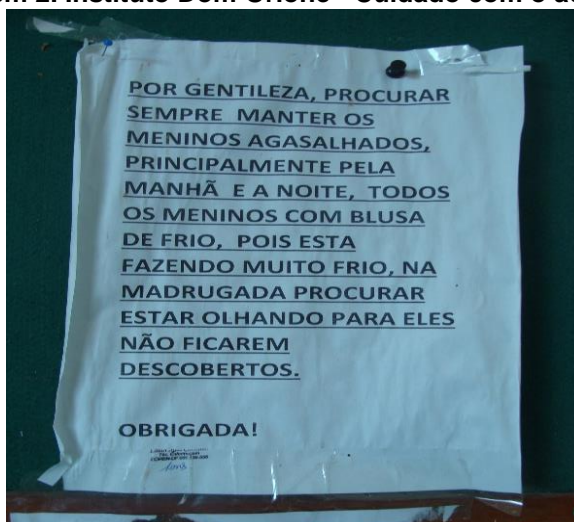
69. Quanto às instalações, essas instituições fornecem infraestrutura de acolhimento adequada à população (78% das OSCs visitadas oferecem infraestrutura e meios suficientes às suas atividades) (PT\_08). As imagens abaixo demonstram as instalações de algumas das instituições de acolhimento integral visitadas.

**Imagem 1. Vila do Pequenino Jesus - Quarto dos acolhidos**



Fonte: PT\_03

**Imagem 2. Instituto Dom Orione - Cuidado com o acolhido**



Fonte: PT\_03





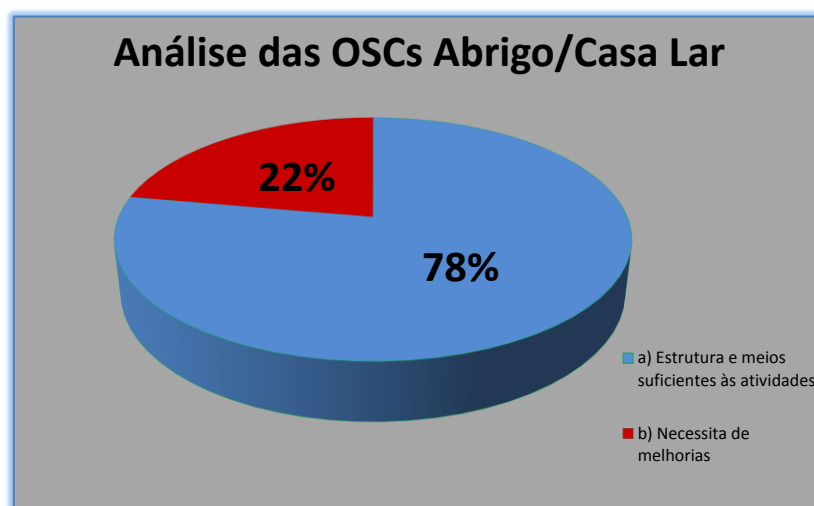
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Imagem 3. Vila São José Bento Cotollengo – Trindade-GO  
NIC – Núcleo de Integração e Convivência**



Fonte: PT\_03

**Gráfico 1.**



Fonte: PT\_08

70. Conforme demonstrado pelo gráfico 1, das sete instituições visitadas, duas (22%) apresentaram necessidade de melhorias: Casa da Criança Batuira – Abrigo localizado na Ceilândia – e a Casa Transitória de Brasília.

71. O Abrigo Batuira não apresentou ambiente acolhedor<sup>26</sup>, as crianças presentes na unidade estavam isoladas, as duas mães sociais estavam trancadas nos quartos, e alguns locais de convivência estavam fechados por depredação. Também não havia banheiro adaptado para portadores de necessidades especiais. O ambiente da administração é todo cercado por grades (para evitar furtos) e os funcionários se encontravam trancados em seu interior (PT\_3 e PT\_8). Relatórios Técnicos do gestor do

<sup>26</sup> Um ambiente é considerado acolhedor quando é receptivo, agradável e convidativo.



Termo de Colaboração discorrem ainda sobre deterioração dos móveis, estragos na pintura e danos patrimoniais causados pelos usuários (PT\_28, fls. 2 e 12/91).

72. Da mesma forma, a Casa Transitória de Brasília, possui local para refeições que não comporta todos os acolhidos e tem muitos móveis deteriorados. A infraestrutura da casa se encontra bem danificada, com portas quebradas, sem trancas e apresenta necessidade de reformas (PT\_3 e PT\_8). Os Relatórios Técnicos do gestor apontam semelhantes impropriedades, informando ainda que a mobília de guarda dos pertences dos acolhidos está deteriorada e que a instituição está em processo para essa nova aquisição (PT\_28, fls. 2 e 409/450).

73. Já as unidades que oferecem serviços de **Proteção Social e Serviços de Convivência com atendimento diurno**<sup>27</sup>, seja contraturno ao atendimento escolar, seja período integral, apresentaram menor taxa de comparecimento dos assistidos. É importante destacar que a quantidade de atendimentos verificada não corresponde a todos os usuários que frequentam a instituição, não sendo possível alegar descumprimento da Meta. Tal fato se dá por diversos motivos, sejam eles:

- No caso de pessoas com deficiência, algumas possuem problemas de mobilidade;
- Acometimento de doenças;
- Instituição com dois turnos de atendimento<sup>28</sup>;
- Atividades oferecidas em outros locais.

**Quadro 10. Verificação de Metas Quantitativas (sem pernoite)**

Termo de Colaboração	Entidade	Objeto	Meta	Verificado no turno da tarde
21/2016	Centro Social Comunitário Tia Angelina	Atendimento a crianças e adolescentes carentes de 6 a 15 anos de idade	500 atendimentos	116 no Zilda Arns 162 no Tia Nair
11/2016	APAE	Proteção Social Especial para pessoas com deficiência/ idosas	210 vagas	137 presentes da lista fornecida, 502 matriculados na APAE
14/2016	Associação Pestalozzi de Brasília	Proteção Social Especial para pessoas com deficiência/ idosas	135 vagas	61 presentes, 54 não localizados, 2 atestados e 19 faltas

Fonte: PT\_05

74. Em relação às instalações, a infraestrutura de acolhimento oferecida aos usuários foi considerada insatisfatória para atendimento da meta pactuada em 43%

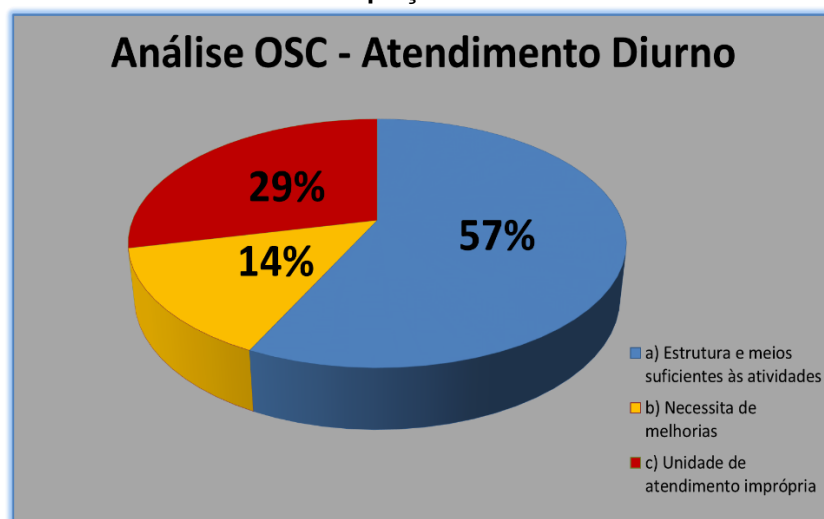
<sup>27</sup> Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais DF - APAE, Associação Pestalozzi de Brasília e Centro Social Comunitário Tia Angelina.

<sup>28</sup> A visita foi realizada só no turno da tarde.



(quarenta e três por cento) das OSC visitadas (PT 09).

**Gráfico 2. Adequação da Infraestrutura**



Fonte: PT\_09

75. Das sete<sup>29</sup> instituições visitadas, uma necessita de melhorias, APAE Guará, e duas foram consideradas impróprias para atendimento: polos Varjão e Estrutural do Centro Social Comunitário Tia Angelina.

76. A APAE, polo Guará, funciona em terreno cedido pela TERRACAP<sup>30</sup>, que pode solicitá-lo a qualquer tempo. Por esse motivo, a APAE não realiza melhorias na estrutura do prédio. A quadra poliesportiva necessita de reforma e cobertura, o prédio central também necessita de reforma e não há banheiro adaptado para pessoas com deficiência. O espaço físico é amplo e, se bem estruturado fisicamente, tem condições de disponibilizar mais oficinas educativas e profissionalizantes (PT\_3 e PT\_9).

77. De modo similar, o Centro Social Comunitário Tia Angelina, polo Varjão, funciona em prédio cedido pelo Governo do DF. As instalações apresentam buracos no telhado da despensa, as salas de atendimento estão com o forro soltando, a fiação elétrica é improvisada e exposta, há portas sem vidro (risco potencial em atividades com crianças e adolescentes), a sala de aula não comporta a quantidade de alunos, faltam cadeiras, e o mobiliário necessita de substituição. Além disso, nos banheiros há divisórias improvisadas e não há chuveiros em alguns boxes e a cozinha apresenta reduzida circulação de ar, o que eleva a temperatura constantemente. Desse modo, é

<sup>29</sup> Centro Social Comunitário Tia Angelina: polos Varjão e Estrutural; APAE: polos Asa Norte, Guará, Sobradinho e Ceilândia; e Associação Pestalozzi de Brasília

<sup>30</sup> Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

possível concluir que a unidade possui uma estrutura física inadequada para as atividades (PT\_3 e PT\_9).

78. Por fim, o Centro Social Comunitário Tia Angelina, polo Estrutural, também não tem unidade própria para atendimento. O atual prédio foi cedido pela Sociedade Assistencial Francisco de Assis, a qual solicitou a liberação do imóvel até o final de 2017. As condições de infraestrutura do atual local são ruins: as salas são pequenas e quentes, o telhado é de amianto, não há forro nem ventilação adequada. Os mobiliários necessitam de substituição, e as divisórias são improvisadas. O projeto desenvolvido pela instituição necessita de um local que ofereça melhores condições de espaço e ventilação. A equipe pedagógica do Centro Social informou que está sendo verificada a possibilidade de contratação de imóvel locado (PT\_3 e PT\_9). A seguir são apresentadas fotos dos locais visitados.

**Imagem 4. APAE Guará**  
**Estrutura física necessitando de reforma e adequações (Prédio não utilizado por promover risco aos usuários e quadra poliesportiva)**



Fonte: PT\_03





**Imagem 5. Centro Social Comunitário Tia Angelina- Varjão**  
**Espaço insuficiente para a quantidade de alunos**



Fonte: PT\_03

**Imagem 6. Centro Social Comunitário Tia Angelina- Varjão**  
**Estrutura do telhado necessitando de substituição**



Fonte: PT\_03

**Imagem 7. Centro Social Comunitário Tia Angelina- Estrutural**  
**Salas pequenas e ambiente abafado**



Fonte: PT\_03



79. Pelo exposto, apesar de verificado nas observações *in loco* que o atendimento ofertado pela maioria das instituições parceiras da SEDESTMIDH tem boa qualidade, faz-se necessária a adoção de medidas para melhoria da infraestrutura em algumas unidades.

80. Quanto ao cumprimento do proposto nos respectivos Planos de Trabalhos das entidades, **identificou-se a inexistência de indicadores de desempenho, ou instrumento equivalente, que possibilitem avaliar, de forma objetiva, o serviço prestado pelas instituições parceiras e o alcance dos resultados esperados.**

### **Causas**

81. Não elaboração de indicadores de desempenho adequados ao acompanhamento dos serviços prestados pelas OSC, em parceria com a SEDESTMIDH. Ausência de controle exercido pela SEDESTMIDH sobre a infraestrutura das entidades parceiras.

### **Efeitos**

82. Impossibilidade de avaliação dos serviços prestados. Infraestrutura de algumas OSC inadequadas para atendimento.

### **Considerações do Auditado**

83. A SEDESTMIDH manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 136/2018. Sobre o Achado em exame, informou que (e-DOC 402FB8E6-c, pág. 3):

*“...acata a necessidade de fazer constar nos editais de chamamento público, assim como nos termos de colaboração pactuados com as organizações da sociedade civil, a previsão de indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos para aferir o cumprimento integral das metas e resultados estabelecidos nos planos de trabalhos das entidades, de acordo com a modalidade dos serviços prestados, conforme a Lei 13.019/2014 e o Decreto 37.843/2016.”*

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

84. As informações prestadas corroboram o entendimento da Equipe de Auditoria.





### **Proposições**

85. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal determinar à SEDESTMIDH que:
- a) faça constar dos Editais de Chamamento Público, assim como dos Termos de Colaboração pactuados com Organizações da Sociedade Civil a previsão de:
    - i) indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos para aferir o cumprimento integral das metas e resultados estabelecidas nos Planos de Trabalhos das entidades, de acordo com a modalidade do serviço prestado, nos termos do art. 22, inc. IV, da Lei 13.019/2014 e do art. 28. inc. II, do Decreto Distrital 37.843/2016;
    - ii) sanções a serem aplicadas em função dos resultados de indicadores de desempenho que comprovem a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho, nos termos do art. 73, da Lei Federal nº 13.019/2014 e do art. 74 do Decreto Distrital 37.843/2016;
  - b) adote medidas para que, após a criação dos indicadores de desempenho, sejam aditados os Termos de Colaboração anteriormente celebrados, tornando obrigatória a aferição dos mesmos;
  - c) verifique, periodicamente, se as condições de infraestrutura das entidades parceiras são suficientes e adequadas para atendimento da meta pactuada, conforme previsto nos Planos de Trabalhos aprovados.

### **Benefícios Esperados**

86. Possibilidade de efetivo controle das parcerias celebradas por Termo de Colaboração e de avaliação das condições de infraestrutura das OSC para atendimento da meta estabelecida no Termo de Colaboração.

### **2.2 QA 2 – A SEDESTMIDH monitora e avalia as parcerias firmadas com organizações da sociedade civil e analisa as prestações de contas na forma estabelecida pela legislação?**

*Não. A SEDESTMIDH ainda não realiza o monitoramento adequado das parcerias celebradas. Contudo, a análise da documentação permitiu identificar que todas as entidades prestaram contas em tempo hábil, e que ainda não expirou o prazo para os gestores da parceria emitirem o parecer técnico conclusivo acerca da análise da*



*prestação de contas. Ainda, algumas entidades parceiras deixaram de apresentar os relatórios mensais regularmente para a SEDESTMIDH. Por fim, foi identificada deficiência no controle da SEDESTMIDH em relação aos acolhidos que estão em cada entidade, o que ocasiona imprecisão nas informações sobre a quantidade de vagas disponíveis.*

## **2.2.1 Achado 2 – Falhas na atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação**

### **Critério**

87. A Comissão de Monitoramento e Avaliação deve atuar em caráter preventivo e saneador, visando ao aprimoramento dos procedimentos, à padronização e à priorização do controle dos resultados (Decreto Distrital 37.843/2016, art. 45).

88. Deve, ainda, executar os atos necessários à concretização do objeto da parceria, como elaborar o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (Lei Federal 13.019/14, art. 59, §1º e Decreto Distrital 37.843/2016, art. 68, II).

### **Análises e Evidências**

89. A Lei Federal 13.019/2014 estabelece que a celebração de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, por meio de Termo de Colaboração, depende de algumas providências, que devem ser tomadas pela Administração Pública, dentre elas, a designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria (art. 35, inciso V, alínea “h”).

90. Por meio da Portaria 73 de 30/06/2016, (PT\_29), a SEDESTMIDH instituiu Comissão para acompanhamento das parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil mediante Termo de Colaboração. O normativo foi elaborado com o objetivo de assegurar o Acompanhamento e Monitoramento dos Termos de Colaboração celebrados em 01/07/2016<sup>31</sup>, assim como atender os requisitos necessários a sua formalização.

91. Visando verificar a regularidade dos trabalhos da referida Comissão, por meio da Nota de Auditoria nº 02\_10.285/2017, solicitou-se à SEDESTMIDH o encaminhamento dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação produzidos pela Comissão para avaliar as parcerias firmadas desde julho de 2016.

92. Em resposta, a jurisdicionada afirmou, por meio Memorando SEI-GDF

---

<sup>31</sup> Temos de Colaboração nº 01/16; 02/16; 05/16, 11/16; 14/16; 15/16; 16/16; 17/16; 20/16; 21/16, com vigência de 60 meses.



n.º 2/2017 - SEDESTMIDH/GAB/CMAP, que a realização de visitas de monitoramento e produção de “Relatórios Técnicos de Monitoramento e Avaliação” ocorreram somente para os Termos de Colaboração 23/2016 e 42/2016<sup>32</sup>, ambos referentes à OSC “Associação Casa de Santo André” (PT\_10).

93. Importante destacar que o Termo de Colaboração 23/2016 teve como objeto a prestação de Serviço Especializado de Abordagem Social, com duração de 6 meses, prorrogado em dezembro de 2016 por igual período, extinguindo-se em junho de 2017. A jurisdicionada realizou outro chamamento público visando à reestruturação do serviço em abril de 2016, do qual sagrou-se vencedor o Instituto Sociocultural Ambiental e Tecnológico de Projetos de Economia Solidária – Instituto Ipês<sup>33</sup>, que, até o momento, não iniciou suas atividades.

94. Segundo os gestores da SEDESTMIDH (PT\_13), houve pouca atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação estabelecida pela Portaria 73/2016 em 2016, em razão de férias e licenças dos servidores integrantes. **Uma nova Comissão foi designada em agosto de 2017, por meio da Portaria 176, de 10/08/2017 (PT\_29), após o início desta fiscalização.**

95. Ressalta-se que a Comissão de Monitoramento e Avaliação das Parcerias é diretamente subordinada ao Secretário Adjunto de Desenvolvimento Social e tem por finalidade acompanhar as parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil, no âmbito da SEDESTMIDH, mediante Termo de Colaboração, Termo de Fomento ou Acordo de Cooperação, cujo objeto envolva a execução de serviços, programas, projetos e demais ações de caráter socioassistencial vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (art. 1º da Portaria 176/2017).

96. Importante destacar que, **tanto a Portaria 73/2016 quanto a Portaria 176/2017 não preveem suplência em caso de impossibilidade de atuação de seus membros.**

97. Cumpre, ainda, assinalar as atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação elencadas pela Portaria 176/2017 (art. 3º):

- Adotar os procedimentos de monitoramento e avaliação previstos no Termo de Colaboração, Fomento ou Acordo de Cooperação, para organização e realização dos seus trabalhos;

<sup>32</sup> PT\_11, e-doc 3974BF6F, fls. 172/181

<sup>33</sup> A Associação Casa de Santo André representou acerca de irregularidades no Processo TCDF 18.090/2017-e, cuja análise encontra-se sobrestada até Decisão Judicial no Processo 2016.01.1.109003-



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Realizar **visita técnica in loco** no endereço de execução do objeto da parceria, observadas as disposições de Decreto Distrital 37.843/2016, da Lei 13.019/2014, e suas alterações;
- Emitir relatório preliminar de visita técnica *in loco*, contendo os achados, o qual será enviado à OSC conhecimento e apresentação de esclarecimentos e/ou adoção de eventuais providências, visando à emissão de relatório definitivo da visita técnica;
- Realizar **anualmente**, sempre que possível, **a pesquisa de satisfação** dos usuários atendidos no âmbito de cada parceria, observadas as disposições do Decreto Distrital 37.843/2016;
- Homologar relatório técnico de monitoramento e avaliação emitido pelo Gestor da Parceria;
- Apresentar proposições ao administrador público para qualificação e aprimoramento da gestão das parcerias, dos procedimentos, da padronização de objetos, dos custos e indicadores, da unificação de entendimentos, do controle de resultados e do monitoramento e avaliação das parcerias;
- Encaminhar **a autuação de processo administrativo para registro das ações de monitoramento e avaliação da cada parceria**;
- Definir calendário de reuniões;
- Divulgar a agenda ordinária de trabalho no sítio oficial da Secretaria: [www.sedestmidh.df.gov.br](http://www.sedestmidh.df.gov.br);
- Lavrar **ata de cada reunião** realizada, registrando as decisões.

98. As atribuições da Comissão permitem concluir que o trabalho a ser realizado objetiva corrigir e aprimorar procedimentos, unificar entendimentos, solucionar controvérsias, padronizar indicadores e fomentar o controle de resultados. Ou seja, é de alta relevância que a Comissão de Monitoramento e Avaliação atue de forma ininterrupta e cumpra suas funções.

99. Conforme verificado no Sistema Eletrônico de Informações do Governo do Distrito Federal – SEI/GDF, documentos constantes no Processo SEI nº 0431-000933/2016 demonstram que, a partir desta nova formação, a Comissão está ativa e elaborou diversos documentos, havendo registro das seguintes atividades:

**Quadro 11. Atividades da Comissão de Monitoramento e Avaliação (Portaria 176/2017)**

DATA	ATIVIDADE
13/10/2017	Reunião da Comissão de Monitoramento e Avaliação registrada em ATA (PT_14)
20/10/2017	Reunião da Comissão de Monitoramento e Avaliação registrada em ATA (PT_15)
25/10/2017	Estabelecimento do cronograma de visitas (PT_16)
25/10/2017	Requisição de transporte para realização de visitas nas entidades (PT_17)

Fonte: Processo SEI nº 0431-000933/2016

100. Assim, pode-se concluir que, **no período de julho de 2016 a agosto de**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**2017**, isto é, por mais um ano, em relação às parcerias avaliadas nesta fiscalização, **as atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação não foram realizadas.**

101. Por fim, cumpre destacar que, até o encerramento desta fiscalização, não haviam sido autuados “processos administrativos para registro das ações de monitoramento e avaliação”, conforme prevê o artigo 3º, inciso VII, da Portaria 176/2017, referentes às parcerias verificadas nesta auditoria.

**Causas**

102. Falta de estruturação da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Falta de suplência para os titulares da Comissão. Deficiência de controles internos da Secretaria.

**Efeitos**

103. Prejuízo ao controle gerencial das parcerias e ausência de adoção de medidas de correção e aprimoramento.

**Considerações do Auditado**

104. A SEDESTMIDH manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 136/2018. Sobre o Achado em exame, informou que “*está empenhada em garantir as condições adequadas para o funcionamento e cumprimento das atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação das Parcerias – CMAP*” (e-DOC 402FB8E6-c, pág. 3).

105. Concluiu a SEDESTMIDH que (e-DOC 402FB8E6-c, pág. 3):  
“*A SEADS estabelecerá que os servidores designados para compor a Comissão atuem para o monitoramento e acompanhamento de todos os termos de parcerias, normatizando protocolos, fluxos, visitas institucionais e indicadores de resultados, por meio de portarias publicadas no Diário Oficial do Distrito Federal e posteriormente divulgadas no sítio eletrônico da SEDESTMIDH.*”

**Posicionamento da equipe de auditoria**

106. As informações prestadas corroboram o entendimento da Equipe de Auditoria.

**Proposições**

107. Pelo exposto, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas recomendar à Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal que garanta condições adequadas para o



funcionamento e o cumprimento das atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação.

### ***Benefícios Esperados***

108. Boa e regular gestão das parcerias celebradas pela SEDESTMIDH com organizações da sociedade civil. Correção tempestiva de impropriedades e irregularidades na execução das parcerias celebradas entre as Organizações da Sociedade Civil e a SEDESTMIDH. Maior efetividade no atingimento das metas dos Termos de Colaboração.

### **2.2.2 Achado 3 – Falhas da SEDESTMIDH no controle da execução dos Termos de Colaboração**

#### ***Critério***

109. A SEDESTMIDH deve executar os atos necessários ao acompanhamento e controle do objeto da parceria, tais como: Pesquisa de satisfação com os beneficiários (Lei Federal 13.019/14, art. 58, §2º; Decreto Distrital 37.843/2016, art. 50); Relatório de visita técnica in loco (Lei Federal 13.019/14, art. 66, Parágrafo Único, inciso I, e Decreto Distrital 37.843/2016, art. 68, II);

110. A prestação de contas deve obedecer aos requisitos previstos na Lei Federal 13.019/14, art. 64, e Decreto Distrital 37.843/16, arts. 59 a 73. A análise da prestação de contas dar-se-á mediante o exame dos documentos previstos no plano de trabalho e conter relatórios e parecer técnico previstos na Lei Federal 13.019/14, arts. 66 e 67, e no Decreto Distrital 37.843/2016, arts. 61, 62, I, 63, I, e art. 68).

#### ***Análises e Evidências***

111. Dentre as novas diretrizes do Marco Regulatório das OSC, consta a priorização do controle de resultados, que indica que o foco do controle deve ser a verificação do cumprimento do objeto e do alcance dos resultados (controle dos fins), embora também seja necessário analisar as despesas e formas de execução do objeto (controle dos meios) (art. 5º e art. 6º da Lei Federal 13.019/14)<sup>34</sup>.

112. A Lei Federal 13.019/14 prevê que a **prestação e contas** é procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual deve ser

---

<sup>34</sup> Principais Pontos da Lei 13.019/2014, disponível em <http://www.participa.br/osc/noticias-mrosc/principais-pontos-da-lei-13.0192014> (consultado em 24/01/2017)





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

possível **verificar o cumprimento do objeto e o alcance das metas e dos resultados previstos**, compreendendo duas fases (art. 2º, inciso XIV, c/c arts. 49, 61, IV, 69 e 71):

a) **apresentação das contas**, de responsabilidade da organização da sociedade civil, da boa e regular aplicação dos recursos recebidos **no prazo de até noventa dias** a partir do término da vigência da parceria ou no **final de cada exercício**, se a duração da parceria exceder um ano;

b) análise e **manifestação conclusiva das contas**, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle, cabendo ao **gestor da parceria**<sup>35</sup> emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas, no prazo de até **cento e cinquenta dias**, contado da data de seu recebimento.

113. Em resposta à Nota de Auditoria nº 03\_10.285/2017, a SEDESTMIDH encaminhou, via SEI<sup>36</sup>, a documentação referente às prestações de contas anuais apresentadas pelas OSCs parceiras.

114. A análise da documentação permitiu identificar que **todas as entidades prestaram contas**, em regra em tempo hábil<sup>37</sup>, **estando os gestores, até o término desta fiscalização, ainda dentro do prazo para emissão do parecer técnico conclusivo** acerca da prestação de contas. O quadro a seguir demonstra os respectivos prazos.

**Quadro 12. Prazos para prestação de contas e emissão de parecer técnico**

TC	Entidade	Data de assinatura do TC	Prazo* para prestação de contas anual	Data** da documentação	Prazo*** para gestores emitirem parecer técnico
01	Casa da Criança Batuira - Abrigo	01/07/2016	29/09/2017	10/08/2017	07/01/2018
02	Casa da Criança Batuira - Casa Lar	01/07/2016	29/09/2017	10/08/2017	07/01/2018
05	Instituto Dom Orione	01/07/2016	29/09/2017	não consta data	--
11	APAE	01/07/2016	29/09/2017	30/09/2017	27/02/2018

<sup>35</sup> Lei 13.019/14, art. 1º, inciso VI – “gestor: agente público responsável pela gestão de parceria celebrada por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, com poderes de controle e fiscalização;”

<sup>36</sup> Processo SEI nº 00431-00008443/2017-80 (PT\_32)

<sup>37</sup> Não consta nos documentos do Instituto Dom Orione a data da prestação de contas. Os documentos foram disponibilizados para a equipe de Auditoria, pela SEDESTMIDH, em 27/10/2017.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

14	Associação Pestalozzi de Brasília	01/07/2016	29/09/2017	30/08/2017	27/01/2018
15	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	01/07/2016	29/09/2017	04/08/2017	01/01/2018
16	Vila São José Bento Cottolengo	01/07/2016	29/09/2017	07/08/2017	04/01/2018
17	Casa Transitória de Brasília	01/07/2016	29/09/2017	03/08/2017	31/12/2017
20	Vila do Pequenino Jesus	01/07/2016	29/09/2017	30/09/2017	27/02/2018
21	Centro Social Comunitário Tia Angelina	01/07/2016	29/09/2017	30/06/2017	27/11/2017

Fonte: PT\_32 e PT\_33

\* A OSC prestará contas da boa e regular aplicação dos recursos recebidos no prazo de até 90 dias do final do exercício, Lei 13.019/14, Art. 69. Considera-se exercício cada período de 12 meses da data de celebração da parceria, Decreto 37.843/16, art. 64, §1º.

\*\* Foi considerada a data que consta nos documentos da prestação de contas, PT\_32.

\*\*\* A administração pública apreciará a prestação de contas apresentada, no prazo de até 150 dias, contado da data de seu recebimento, Lei 13.019/14, art. 71.

115. Tendo em vista que as OSC realizaram a entrega dos documentos para prestação de contas anual e que ainda não expirou o prazo para os gestores procederem à análise, efetuarem as notificações das entidades sobre possíveis pendências e a emissão do parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas, não foi possível verificar se todos os requisitos previstos na Lei referentes à prestação de contas foram atendidos. Tal análise poderá ser realizada em futura atuação dessa Corte de Contas em relação ao tema tratado.

116. Não obstante, foram constatadas as seguintes falhas relacionadas ao controle de execução dos ajustes, conforme será evidenciado adiante: inexistência de relatórios mensais; ausência de visitas *in loco* pelos gestores; e imprecisão das informações sobre a quantidade de vagas disponíveis.

### **Inexistência de Relatórios mensais**

117. Para fins de acompanhamento do serviço prestado pelas entidades parceiras e com o intuito de verificar o cumprimento do objeto, assim como o alcance dos resultados (controle dos fins), os Termos de Colaboração firmados pela SEDESTMIDH preveem que as **OSCs devem apresentar mensalmente à concedente relatórios qualitativos e quantitativos** dos atendimentos prestados aos usuários. Também, consoante o art. 61 da Lei Federal 13.019/14, o **gestor designado deve acompanhar e fiscalizar a execução da parceria**, informando ao seu superior hierárquico a existência de fatos que possam comprometer as atividades ou metas da parceria.

118. Em resposta à Nota de Auditoria nº 02\_10.285/17, a jurisdicionada



apresentou<sup>38</sup> os relatórios mensais das entidades parceiras, bem como os Relatórios Técnicos de Acompanhamento da Execução do Termo de Colaboração realizados pelos Gestores das Parcerias.

119. Os Gestores emitem seus Relatórios Técnicos baseados nos documentos apresentados pelas entidades e nas visitas *in loco* nas quais são verificadas as condições de atendimento e as atividades realizadas pelas OSCs (PT\_28).

120. Os **relatórios das OSCs** apresentam algumas informações oferecidas pelas entidades parceiras: lista de usuários atendidos no período, gastos no mês, extratos bancários, atividades realizadas, além de permitirem o conhecimento de entraves que obstem o bom andamento da prestação do serviço, conforme relato abaixo da Obras Sociais do Centro Espirito Batuira:

*“Temos a informar ainda que como entraves no bom andamento da prestação de serviços por parte dessa Instituição temos o problema dos encaminhamentos de novos acolhidos serem em sua grande maioria de adolescentes usuários de drogas com vinculação de rua, que não aderem a tratamentos e não frequentam escolas apesar de matriculados. Por esse motivo, percebe-se urgentemente a necessidade de um local que trabalhe essas questões antes do acolhimento institucional e que tenha metodologia voltada especificamente para adolescentes com esse perfil.”* (Relatório de setembro 2016, PT\_28, fl. 27)

121. Verifica-se ainda que tais relatórios, mensais, qualitativos e quantitativos dos atendimentos prestados, passaram a ser enviados à SEDESTMIDH a partir de setembro de 2016, não tendo sido apresentados relatórios nos meses de julho e agosto para nenhuma das entidades analisadas (PT\_34, aba “SEI”).

122. Ademais, **quatro entidades**, APAE, Associação Pestalozzi, Associação São Vicente de Paulo e o Centro Social Tia Angelina, deixaram de cumprir item do ajuste firmado com a SEDESTMIDH, **não tendo apresentado os relatórios mensais regularmente**, conforme consta do quadro a seguir.

**Quadro 13. Ausências de relatórios mensais das entidades parceiras**

TC	Entidade	Meses com ausência de relatórios	Quantidade de meses com ausência de relatórios (A)	Percentual de ausência (A/12)
01	Casa da Criança Batuira - Abrigo	julho/2016; agosto/2016 e abril/2017	3	25%
02	Casa da Criança Batuira - Casa Lar	julho/2016; agosto/2016 e dezembro/2016	3	25%

05 Instituto Dom Orione



		junho/2017		
14	<b>Associação Pestalozzi de Brasília</b>	julho/2016 a junho/2017	12	100%
15	<b>Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte</b>	julho/2016; agosto/2016 e fevereiro/2017 a abril/2017	5	42%
16	Vila São José Bento Cottolengo	julho/2016 e agosto/2016	2	17%
17	Casa Transitória de Brasília	julho/2016 e agosto/2016	2	17%
20	Vila do Pequenino Jesus	julho/2016 e agosto/2016	2	17%
21	<b>Centro Social Comunitário Tia Angelina</b>	julho/2016 a junho/2017	12	100%

Fonte: Processo SEI nº 00431-00007372/2017-06 e PT\_34, aba "SEI"

123. **A ausência, por parte das entidades, da apresentação dos Relatórios Mensais é infração que descumpra cláusula do ajuste firmado com o poder público** (Cláusula Terceira, item II, letra k - obrigações das partes<sup>39</sup>). Tal impropriedade deve ser sanada com urgência, devendo a concedente cobrar, formalmente, a apresentação dos Relatórios Mensais de forma regular e, em sendo o caso, aplicar as penalidades previstas nos Termos de Colaboração e respectivas legislações.

#### **Ausência de visitas *in loco* pelos gestores**

124. Em relação aos **Relatórios dos Gestores**, em que pese a legislação não estabeleça a periodicidade com que devem ser realizadas visitas técnicas *in loco*, bem como apresentação de relatórios, verifica-se que os responsáveis por acompanhar a prestação de serviço apresentam "**Relatório Técnico de Acompanhamento da Execução do Termo de Colaboração**", em regra, **mensalmente** (PT\_34, aba "SEI").

125. Tal conduta é uma **boa prática** adotada pela jurisdicionada **que deve ser continuada e aprimorada**, no sentido de fornecer capacitação e condições adequadas para que os gestores exerçam com excelência suas atribuições, ou seja, acompanhem e fiscalizem o serviço prestado nos aspectos qualitativos e quantitativos, estrutura física, recursos humanos, resultados alcançados, dentre outros aspectos.

126. Em análise aos documentos é possível concluir que o **Relatório Técnico é instrumento adequado para que o gestor dê ciência à OSC fiscalizada e aos seus superiores sobre as conquistas, desafios e problemas enfrentados pelas instituições**. A exemplo, os Relatórios das instituições que abrigam adolescentes

<sup>39</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/convenios-2017.html>



relatam com frequência dificuldades em lidar com os usuários de drogas, atos violentos entre os atendidos e falta de cumprimento de regras básicas de convivência. Há gestores que além de fiscalizar, tornam-se parceiros das entidades com vistas a auxiliar nas soluções dos conflitos, como o gestor da Casa Transitória de Brasília, que tem participado das reuniões com a equipe técnica da OSC e os acolhidos, indicando possíveis soluções e mudanças de comportamento necessárias (PT\_28, fls. 409/450).

127. Ressalta-se, no entanto, que, nos Relatórios Técnicos da APAE, não foi verificada descrição de visitas do gestor aos polos Guará, Ceilândia e Sobradinho, constando apenas acompanhamento do serviço prestado na Asa Norte. Além disso, o Gestor da Vila São José Bento Cottolengo informou em seus Relatórios sobre a ausência de visitas técnicas “devido à dificuldade de conseguir veículo em acordo com a disponibilidade da agenda deste executor.” (PT\_28, fls. 386 e 397).

128. É fundamental que todas as estruturas de atendimento das parceiras sejam fiscalizadas e acompanhadas pelos gestores das parcerias. No caso da APAE, as visitas realizadas pela equipe de auditoria, nas quatro unidades de atendimento, demonstraram que cada polo tem foco de atendimento diferenciado e com necessidades diversas. A título de exemplo, verificou-se a necessidade de melhorias de infraestrutura no polo Guará<sup>40</sup>, que não consta nos Relatórios Técnicos do gestor da APAE (PT\_28, fls. 178/233).

### **Imprecisão das informações sobre a quantidade de vagas disponíveis**

129. Por fim, verificou-se **deficiência no controle da SEDESTMIDH em relação aos acolhidos que estão em cada entidade parceira, o que ocasiona imprecisão nas informações sobre a quantidade de vagas disponíveis.**

130. Em resposta à Nota de Auditoria nº 02\_10.285/2017, a jurisdicionada apresentou relação dos usuários acolhidos e vagas disponíveis nas OSC que firmaram parcerias com a SEDESTMIDH (PT\_31). Na listagem apresentada **não foram indicados os usuários atendidos pelas instituições que prestam atendimento diurno:** APAE, Associação Pestalozzi e Centro Comunitário Tia Angelina. Somadas, essas instituições têm por meta atender 845 pessoas.

131. Comparando-se as informações apresentadas pela SEDESTMIDH

---

<sup>40</sup> Fato relatado no Achado de Auditoria nº 1.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

(PT\_31), com as enviadas pelas instituições nas prestações de contas e aquelas obtidas da listagem de usuários das visitas da equipe de auditoria às instituições (PT\_34, abas “batimento”), foi identificado que **há inconsistências**. O quadro abaixo demonstra as impropriedades verificadas:

**Quadro 14. Inconsistência de informações conforme lista apresentada pela SEDESTMIDH**

TC	Entidade	Inconsistências
01 e 02	Casa da Criança Bатуíra – Abrigo e Casa Lar	8 usuários que constam na lista da SEDESTMIDH alocados no Abrigo estão distribuídos nas Casas Lares; 2 usuários presentes na visita da equipe de auditoria não constam da relação da SEDESTMIDH; 1 usuário que consta como ocupando vaga do Abrigo desde 17/04/2015 não estava presente na visita a nenhuma das unidades de atendimento da instituição, bem como não consta da relação de usuários atendidos nos documentos de prestação de contas (PT_34)
15	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	4 usuários presentes na data da visita da equipe de auditoria não constam na relação de acolhidos da SEDESTMIDH (PT_34)
17	Casa Transitória de Brasília	1 usuário que completou 18 anos de idade e já não estava na instituição na data da visita da equipe de auditoria, realizada em 03/10/2017, ainda consta da relação da SEDESTMIDH que tem data de atualização 14/10/2017.
20	Vila do Pequenino Jesus	1 usuário que estava na visita realizada pela equipe de auditoria em 20/09/2017 não consta da relação da SEDESTMIDH que tem data de 14/10/2017.

Fonte: PT\_34, abas “acolhidos SEDESTMIDH” e “batimentos”

132. Em visita à **Central de Vagas de Acolhimento**, unidade responsável para alocar os novos usuários nas unidades de atendimento, foi informado que a Central foi reestruturada em 09/08/2017 (conforme Decreto nº 38.398/2017), alterando também sua localização física. Houve mudanças, inclusive, nas atribuições do setor que **passou a controlar, diretamente com as entidades parceiras, a quantidade de vagas disponíveis nas instituições de acolhimento ininterrupto**. A intenção do setor é mapear, dia a dia, quantos atendimentos efetivos têm sido realizados pelas instituições, quantas vagas disponíveis existem e o perfil de atendimento das vagas em aberto (PT\_27).

133. Assim, verifica-se que o **controle da quantidade de vagas disponíveis, bem como quem são os usuários efetivamente atendidos, são atividades que necessitam de melhor estruturação por parte da jurisdicionada**. As divergências de informações entre número de acolhidos, alocação correta dos usuários e número de vagas disponíveis demonstram fragilidade no controle da SEDESTMIDH com as parcerias celebradas. A ausência de informação correta e tempestiva faz com que usuários fiquem esperando por alocação, mesmo diante da possibilidade de existência





de vagas disponíveis nas instituições parceiras.

### **Causas**

134. Complexidade na adaptação da SEDESTMIDH e das entidades parceiras às exigências previstas na Lei Federal 13.019/2014; Falhas nos controles internos da SEDESTMIDH; Possível falta de capacitação e de condições adequadas para que os Gestores de Parceria realizem suas atribuições.

### **Efeitos**

135. Prestação de serviço pelas entidades parceiras com qualidade e quantidade inferior ao estabelecido no Plano de Trabalho e nos Termos de Colaboração. Ausência de informações oriundas de procedimentos de avaliação e de controle suficientes para subsidiar as ações necessárias ao aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados pelas entidades parceiras.

### **Considerações do Auditado**

136. A SEDESTMIDH manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 136/2018. Com relação ao Achado em exame, informou que (e-DOC 402FB8E6-c, pág. 3):

*“... entende a necessidade de implementação e controle da apresentação dos relatórios mensais qualitativas e quantitativos dos atendimentos prestados pelas entidades parceiras com aplicação de sanções previstas na legislação pelo descumprimento de obrigações. Além disso, realizará a oferta de capacitação continuada aos gestores de parcerias para que exerçam com excelência suas atribuições.*

*Outrossim, esta Secretaria vem realizando reuniões sistemáticas com a equipe da subsecretaria de gestão da informação, para que ocorra controle tempestivo e adequado em relação aos beneficiários atendidos nas unidades parceiras e na rede própria, identificando a correta localização de cada usuário, bem como a quantidade de vagas disponíveis por unidade de atendimento.”*

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

137. As informações prestadas corroboram o entendimento da Equipe de Auditoria.

### **Proposições**

138. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal recomendar à SEDESTMIDH que:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- a) implemente controle da apresentação dos Relatórios Mensais Qualitativos e Quantitativos dos atendimentos prestados pelas entidades parceiras, com aplicação de sanções previstas na legislação para o descumprimento da obrigação;
- b) oferte capacitação e condições adequadas para que os Gestores de Parcerias exerçam com excelência suas atribuições;
- c) realize controle tempestivo e adequado em relação aos beneficiários atendidos nas unidades parceiras e na rede própria, identificando a correta localização de cada usuário, bem como a quantidade de vagas disponíveis por unidade de atendimento.

### **Benefícios Esperados**

139. Cumprimento do objeto pactuado e alcance dos resultados das parcerias firmadas por meio de Termos de Colaboração da SEDESTMIDH com as organizações da sociedade civil.

### **2.3 QA 3 – A SEDESTMIDH propicia condições necessárias ao exercício do controle social e permite transparência às informações pertinentes às parcerias firmadas?**

*Não. A SEDESTMIDH divulga parcialmente as informações acerca dos Termos de Colaboração em seu sítio eletrônico, assim como não disponibiliza plataforma eletrônica para prestação de contas e transparência dos dados informados. As instituições parceiras, em sua maioria, não divulgam as informações em seus sítios eletrônicos. Por fim, os Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH atuam de forma incipiente.*

#### **2.3.1 Achado 4 – Falta de transparência das informações sobre as parcerias firmadas**

##### **Critério**

140. A SEDESTMIDH deve manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos Planos de Trabalho. As Organizações da Sociedade Civil parceiras devem divulgar, na internet e em suas redes sociais, informações detalhadas sobre as parcerias celebradas com a Administração Pública (Lei Federal 13.019/2014, arts. 10 e 11 e Decreto Distrital 37.843/2016, arts. 78 a 82).



141. A administração pública deve, ainda, estabelecer mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade (Lei nº 13.019/2014, art. 6º, V, e Decreto 37.843/2016, art. 49), e, por fim, garantir que a prestação de contas e todos os atos que dela decorram deem-se em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado (Lei Federal nº 13.019/2014, art. 65, e Decreto Distrital 37.843/2016, art. 83).

### ***Análises e Evidências***

142. A Lei 13.019/2014 (arts. 9 a 12) e o Decreto Distrital 37.843/2016 (arts. 78 a 82), que regulamenta a aplicação dessa lei no DF, dispõem que **as informações de transparência e participação social das parcerias celebradas devem incluir no mínimo:**

- data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
- nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil;
- descrição do objeto da parceria;
- valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;
- situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo;
- quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

143. Em consulta ao site institucional da **SEDESTMIDH** foi localizada uma tabela com informações acerca das parcerias firmadas. Nesta tabela não constam algumas informações exigidas, como: data de assinatura do Termo de Colaboração; CNPJ da Organização da Sociedade Civil parceira; valor total da parceria; e os valores anteriormente liberados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Imagem 8. Informações disponíveis no site da SEDESTMIDH**

Serviços de Acolhimento ofertado em Organização da Sociedade Civil – OSC por meio de Termo de Colaboração com a SEDESTMIDH:							
SERVIÇO	OSC PARCEIRA	ENDEREÇO	TELEFONE	DIRIGENTE	META DE ATENDIMENTO	REPASSE MENSAL (R\$)	VIGÊNCIA DA PARCERIA
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Casa Lar)	Associação de mães, pais e reabilitadores de excepcionais – AMPARE	SHCGN 709 - Área Especial de Escola Classe - Asa Norte	3274-9561 3273-6964	Magnólia Gomes de Oliveira	10	30.916,20	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Casa Lar)	Casa de Ismael	SGAN 913 - Conj. G - Asa Norte	3272-4731 3273-2268 3273-6755	Valdemar Martins da Silva	70	170.444,16	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Casa Lar)	Lar de São José	QNM 32 - Módulo "B" - Área Especial – Ceilândia Norte	3562-9196	Paulo César Perez Nunes	63	176.766,50	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Casa Lar)	Obras Sociais do Centro Espírita Bataúira	QNM 32 Área Especial Módulo C – Ceilândia	3201-7811	Olavo Pereira Gomes	30	39.391,02	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Casa Lar)	Sociedade Cristã Maria e Jesus Nosso Lar – SOMAJE	SAIS – Bloco "C" lote 29- Núcleo Bandeirante	3223-6771 3301-3244	Nilce dos Passos Serafini	30	72.652,94	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Casa Lar)	Sociedade Espírita de Amparo ao Menor Casa do Caminho	QNJ 10 – Área Especial 06 – Taguatinga Norte	3475-7334 3475-5210	Ciro Heleno Silvano	30	69.561,30	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Abrigo)	Obras Sociais do Centro Espírita Bataúira	QNM 32 Área Especial Módulo C – Ceilândia	3201-7811	Olavo Pereira Gomes	20	80.880,03	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Abrigo)	Casa Transitória de Brasília	QSD 27 casa 22 - Taguatinga Sul	3356-2788	Maria da Paz Araújo	20	39.761,62	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (Abrigo)	Lar da Criança Padre Cícero	Área Especial 37 - Setor QNG - Taguatinga Norte	3354-8290	Maria da Glória Nascimento de Lima	20	46.062,00	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos (Abrigo - ILPI)	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte	Área Especial 10 - Setor D - Taguatinga Sul	3561-4672 3352-6202	Ir. Marisa das Graças de Jesus	30	67.239,95	30.06.2021
Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos (Abrigo - ILPI)	Casa do Candango	Q. 14 Área Especial, lotes 17 e 18 - Sobradinho	3225-9060	Lúcia Martins Flecha de Lima	45	99.933,40	30.06.2021

Fonte: <http://www.sedest.df.gov.br/images/Servi%C3%A7os%20de%20Acolhimento%20ofertado%20em%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Sociedade%20Civil.pdf>> Acesso em: 23/11/2017

144. Em relação às informações sobre as prestações de contas (data limite para sua apresentação; data em que foi apresentada; prazo para análise, e resultado conclusivo), foi possível verificar que **faltam informações relacionadas à situação atualizada das prestações de contas de todas as parcerias realizadas pelo órgão**. Os registros indicam, para todas as entidades, a informação “em análise”<sup>41</sup>, sem menção da data de apresentação ou ao prazo para avaliação do documento, conforme demonstrado na imagem a seguir.

<sup>41</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/convenios-2017.html>> Acesso em 30/10/2017


**Imagem 9. Informações sobre Termos de Colaboração disponíveis no site da SEDESTMIDH**

Termo de Colaboração		
Entidade	Doc.	Situação da Prestação de contas
Casa da Criança Batuíra		
Termo de Colaboração - Batuíra	01	em análise
Plano de Trabalho	01.1	
Apostilamento 1	01.2	
Apostilamento 2	01.3	
Casa da criança Batuíra		
Termo de Colaboração - Batuíra	02	em análise
Plano de Trabalho	02.1	
Apostilamento 1	02.2	
Apostilamento 2	02.3	
Congregação de São João Batista - Instituto Promocional Madalena Caputo		
Termo de Colaboração - Caputo	03	em análise
Plano de Trabalho	03.1	
Apostilamento 1	03.2	
Apostilamento 2	03.3	
Obras Benedita Cambiagio		
Termo de Colaboração - OBC	04	em análise
Plano de Trabalho	04.1	
Apostilamento 1	04.2	
Apostilamento 2	04.3	
Instituto Dom Orione		

Fonte: <http://www.sedest.df.gov.br/convenios-2017.html> > Acesso em 30/10/2017

145. Em relação a outra **exigência da norma, implantação de plataforma eletrônica para prestação de contas e disponibilização das informações a qualquer interessado**, a SEDESTMIDH também alegou incapacidade da Rede de informática para tal realização. Informou, ainda, a solicitação à SEPLAG para aumento da capacidade informatizada (PT\_13).

146. Conforme regulamenta o Decreto 37.843/16, a disponibilização de plataforma eletrônica é responsabilidade da SEPLAG, conforme segue:

*“Art. 86. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão adotará providências para a criação ou disponibilização de plataforma eletrônica para o processamento das parcerias.”*

147. Outrossim, considerando as inúmeras obrigações a serem efetivadas via plataforma eletrônica, o Distrito Federal, se julgar conveniente e oportuno, pode solicitar autorização da União para aderir ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Repassa – SICONV, utilizando assim suas funcionalidades para o cumprimento da Lei 13.019/2014.

148. Em relação às **Organizações da Sociedade Civil**, as consultas à internet também demonstram a **não disponibilização de informações suficientes acerca das parcerias por Termo de Colaboração**. A título de exemplo, o Instituto Dom Orione, TC 05/16, possui sítio eletrônico<sup>42</sup> que não permite verificar a existência de parceria com o GDF. De maneira semelhante, a Vila São José Bento Cottolengo<sup>43</sup>, TC 16/2016, não faz quaisquer referências aos recursos destinados à entidade em razão da parceria com a SEDESTMIDH. Segue abaixo um quadro com os resultados das consultas realizadas:

**Quadro 15. Transparência dada pelas OSCs**

Termo de Colaboração	Entidade / Site	Vigência	CNPJ da OSC	Objeto	Meta de Atendimento	Prestação de Contas
01/2016	Casa da Criança Baturá <a href="http://www.ccbatuir.org.br/convenios">http://www.ccbatuir.org.br/convenios</a> .	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
02/2016	Casa da Criança Baturá <a href="http://www.ccbatuir.org.br/convenios.htm">http://www.ccbatuir.org.br/convenios.htm</a>	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
05/2016	Instituto Dom Orione <a href="http://www.orionitas.com.br/instituto-dom-orione---brasil.php">http://www.orionitas.com.br/instituto-dom-orione---brasil.php</a>	Não	Não	Não	Não	Não
11/2016	Apae <a href="http://apaedf.org.br/">http://apaedf.org.br/</a>	Não	Não	Não	Não	Não
14/2016	Associação Pestalozzi de Brasília <a href="http://www.fenapestalozzi.org.br/parcerias">http://www.fenapestalozzi.org.br/parcerias</a>	Não	Não	Não	Não	Não
15/2016	Associação São Vicente de Paulo de Belo Horizonte Sem site	Não	Não	Não	Não	Não
16/2016	Vila São José Bento Cottolengo <a href="http://www.cottolengo.org.br/Home/Pa">http://www.cottolengo.org.br/Home/Pa</a>	Não	Não	Não	Não	Não
17/2016	Casa Transitória de Brasília <a href="http://casatransitoria.blogspot.com/">casatransitoria.blogspot.com/</a>	Não	Não	Não	Não	Não
20/2016	Vila do Pequenino Jesus <a href="http://viladopequeninojesus.com.br/noticias/">http://viladopequeninojesus.com.br/noticias/</a>	Não	Não	Não	Não	Não
21/2016	Centro Social Comunitário Tia Angelina <a href="http://csctiaangelina.blogspot.com.br/p/projetos.html">http://csctiaangelina.blogspot.com.br/p/projetos.html</a>	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Sítio eletrônico das OSC em 27/10/2017

149. Importante destacar que as OSC possuem outros parceiros, além de receber doações de empresas e/ou particulares para a prestação do serviço. Em resumo, a entidade recebe recursos da SEDESTMIDH, mas não divulga essa fonte de recursos em seu *site* oficial.

<sup>42</sup> <http://www.orionitas.com.br/instituto-dom-orione---brasil.php> > Acesso em: 01/12/2017

<sup>43</sup> <http://www.cottolengo.org.br/> > Acesso em: 27/10/2017.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Imagem 10. Informações disponíveis no site da Cottolengo, sem referência aos recursos destinados pelo GDF.**



Fonte: <http://www.cottolengo.org.br/Home/Parceiros?idSecao=5.0>> Acesso em: 27/11/2017

150. A Lei 13.019/14, em seu art. 7º, inc. II prevê a possibilidade da administração pública instituir programas de capacitação voltados para representantes das OSC. Realização de capacitações ou orientações podem auxiliar na promoção da transparência das informações por parte das entidades parceiras.

151. Pelo exposto, verifica-se que a transparência exigida pela legislação não está sendo aplicada integralmente pela SEDESTMIDH e pelas entidades parceiras.

### **Causas**

152. Ausência de um sistema informatizado que suporte os dados necessários a transparência. Falhas na inserção de dados nos sítios da internet da SEDESTMIDH e das OSC. Possível falta de orientação e capacitação para as OSC.

### **Efeitos**

153. Dificuldade de realização do Controle Social.

### **Considerações do Auditado**

154. A SEDESTMIDH manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 136/2018. Com relação ao Achado em exame, informou que (e-DOC 402FB8E6-c, págs. 3/4):

*“...promoverá a transparência dos dados relativos às parcerias realizadas por*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

*meio de termo de colaboração, incluindo a divulgação de informações referentes à situação das prestações de contas, na forma contida pela lei federal 13.019/2014. Isso acontecerá por meio da disponibilização dessas informações no sitio eletrônico desta Secretaria. Sítio esse que vem sendo completamente reformulado para oferecer transparência aos cidadãos sobre o trabalho realizado no âmbito desta pasta.*

*Esta Secretaria expedirá notificação, no mês de abril do ano corrente, a todas as Organizações da Sociedade Civil com termos de parceria em vigência, visando exigir a imediata publicação das informações previstas no art. 11, caput e parágrafo único, da Lei 13.019/2014.”*

155. A SEPLAG, por meio Ofício SEI-GDF 687/2018, informou, com relação à proposição de implementação de plataforma eletrônica necessária à gestão de informações relacionadas às prestações de contas dos termos de colaboração, que o assunto também foi objeto de recomendação do MPDFT (Ofício 2138/2017-PGJ/MPDFT). Segundo a Secretaria, foi constituído um Grupo de Trabalho que elaborou um Relatório Final, conforme consta do Processo 00410.00019364/2017-05 (e-DOC D906682E-c, pág. 2):

156. Segundo o Relatório Final do Grupo de Trabalho, foram apresentadas as seguintes conclusões e encaminhamentos (e-DOC D906682E-c, págs. 3/4):

**“CONCLUSÃO**

*Dado o exposto, este Grupo de Trabalho identificou como necessários ao desenvolvimento da plataforma eletrônica destinada ao processamento das parcerias que envolvam transferência de recursos financeiros, as seguintes ações:*

- 1. Definição do órgão central da administração pública distrital, responsável por gerenciar o processo de CELEBRAÇÃO DA PARCERIA, conforme Capítulo IV, do Decreto nº 37.843, do 13 de dezembro do 2016;*
- 2. Mapeamento do processo do negócio do CELEBRAÇÃO DA PARCERIA, conforme Capítulo IV, do Decreto nº 37.843, do 13 de dezembro do 2016;*
- 3. Inclusão da demanda de manutenção evolutiva do Sistema de Contratos e Convênios - SISCON, no rol do necessidades de informação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC da SEPLAG, bem como sua priorização em relação às demais demandas;*
- 4. Execução da demanda de atualização do Sistema Integrado de Gestão Governamental - SIGGO, oficializada por meio do documento (5304060),*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

*constante do processo 00040-00057991/2017-18;”*

*As ações 3 e 4 acima relacionadas referem-se ao processo de negócio de EXECUÇÃO DA PARCERIA, conforme Capítulo V, do Decreto nº 37.843, de 13 de dezembro de 2016.*

*Dessa forma, verifica-se que para a CELEBRAÇÃO DA PARCERIA não há plataforma eletrônica disponível no administração pública distrital, nem mesmo a designação formal do órgão central competente para esta atribuição. Noutro giro, identifica-se a possibilidade de adaptação do Sistema do Contratos e Convênios - SISCON para atender ao processo de EXECUÇÃO DA PARCERIA.*

**ENCAMINHAMENTO**

*Conforme determinado no art. 42 da Portaria Conjunta nº 50, de 25 de setembro de 2017, encaminhe-se o relatório para análise do Secretário Adjunto de Gestão Administrativa.*

*‘Art. 49 O GT do que trata esta Portaria terá a prazo do 90 dias, prorrogáveis, para conclusão dos trabalhos, submetendo os resultados à análise do Secretário Adjunto de Gestão Administrativa da SEPLAG.’”*

157. Informou a SEPLAG ainda, quanto à ausência de sistema informatizado que suporte os dados necessários à transparência, que: (a) as informações da SEDESTMIDH podem ser prestadas no Portal de Transparência, [www.transparencia.df.gov.br](http://www.transparencia.df.gov.br); (b) pode ser utilizada a plataforma de dados abertos, [www.dados.df.gov.br](http://www.dados.df.gov.br); (c) há a possibilidade de publicação das informações no site institucional da própria SEDESTMIDH.

**Posicionamento da equipe de auditoria**

158. As informações prestadas pela SEDESTMIDH corroboram o entendimento da Equipe de Auditoria.

159. Com relação às informações enviadas pela SEPLAG, em vista de encontrar-se em andamento a adoção de medidas para a implementação da plataforma eletrônica necessária à gestão das parcerias firmadas, entende-se necessário determinar à Secretaria o encaminhamento de medidas adotadas à Corte no prazo de 90 (noventa) dias.

**Proposições**

160. Ante o exposto sugere-se ao Tribunal:

I. determinar à SEDESTMIDH-DF que:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- a) promova a transparência dos dados relativos às parcerias realizadas por meio de Termo de Colaboração, incluindo a divulgação de informações referente à situação das prestações de contas, na forma dos arts. 9 a 12 da Lei Federal 13.019/2014;
  - b) exija dos gestores das entidades parceiras a publicação das informações com o conteúdo e forma previstos no art. 11, *caput* e parágrafo único, da Lei 13.019/2014;
- II. determinar à SEPLAG que, no prazo de 90 (noventa) dias, envie ao Tribunal medidas adotadas acerca da implementação de plataforma eletrônica necessária à gestão de informações relacionadas às prestações de contas e a todos os atos que delas decorram, visando atender ao estabelecido na Lei 13.019/2014, art. 65 , e ao Decreto 37.843/2016, arts. 83 e 86.

***Benefícios Esperados***

161. Ampliação da gestão de informação, transparência e publicidade. Oportunizar a efetivação do Controle Social.

**2.3.2 Achado 5 – Atuação incipiente dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH**

***Critério***

162. Acompanhamento e fiscalização pelos Conselhos de Políticas Públicas da execução das parcerias firmadas. Condições adequadas para que os Conselhos exerçam o controle social e realizem fiscalizações (Lei nº 13.019/2014, art. 60, e Lei 8.742/93, art. 16, parágrafo único).

***Análises e Evidências***

163. A Constituição Federal<sup>44</sup> e a Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS, preveem que a população participará da formulação das políticas de assistência social e

---

<sup>44</sup> CF, art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes 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 beneficentes 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.



do controle das ações dessa área. Especificamente, a LOAS dispõe que o **Sistema Único de Assistência Social, SUAS, é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social** e pelas entidades e organizações de assistência social<sup>45</sup>.

164. Os **conselhos** são órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela norma que os instituiu. Em regra, apresentam as seguintes características:

- São criados por iniciativa do Estado com composição integrada por representantes do Poder Público e da sociedade;
- Têm por finalidade principal servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução destas políticas e serviços públicos;
- Prolatam decisões de caráter deliberativo ou consultivo<sup>46</sup>;
- Não há remuneração para os Conselheiros;
- Possuem representantes do Estado, geralmente técnicos, e representantes da sociedade, na sua maioria, leigos e oriundos de movimentos sociais;
- As reuniões devem ocorrer em local de fácil acesso para o público;
- Suas atividades estão sujeitas a controle institucional e social;
- Suas decisões, independentemente de serem consultivas ou deliberativas, são equivalentes aos atos administrativos, portanto, estão sujeitas aos mesmos princípios e regras, dentro da hierarquia normativa, em especial as do artigo 37 da Constituição.

165. A equipe de auditoria **verificou a estrutura de funcionamento de cinco**<sup>47</sup> dos dez<sup>48</sup> **Conselhos vinculados à SEDESTMIDH**, mediante avaliação dos

---

<sup>45</sup> Lei nº 8.742/1993 - Art. 6º. § 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.”

<sup>46</sup> As decisões de caráter consultivo são meramente opinativas e indicativas da vontade do conselho. Já as deliberativas, são aquelas decisões de acatamento obrigatório pela autoridade responsável pela execução da decisão.

<sup>47</sup> Foram visitados o Conselho de Assistência Social do DF - CAS, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do DF- CONSEA, o Conselho de Direitos da Mulher - CDM, o Conselho de Defesa dos Direitos do Negro – CDDN, e o Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos - CDPDDH.

<sup>48</sup> Conforme apresentado na estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, há dez Conselhos vinculados ao Gabinete do órgão. Disponível em:

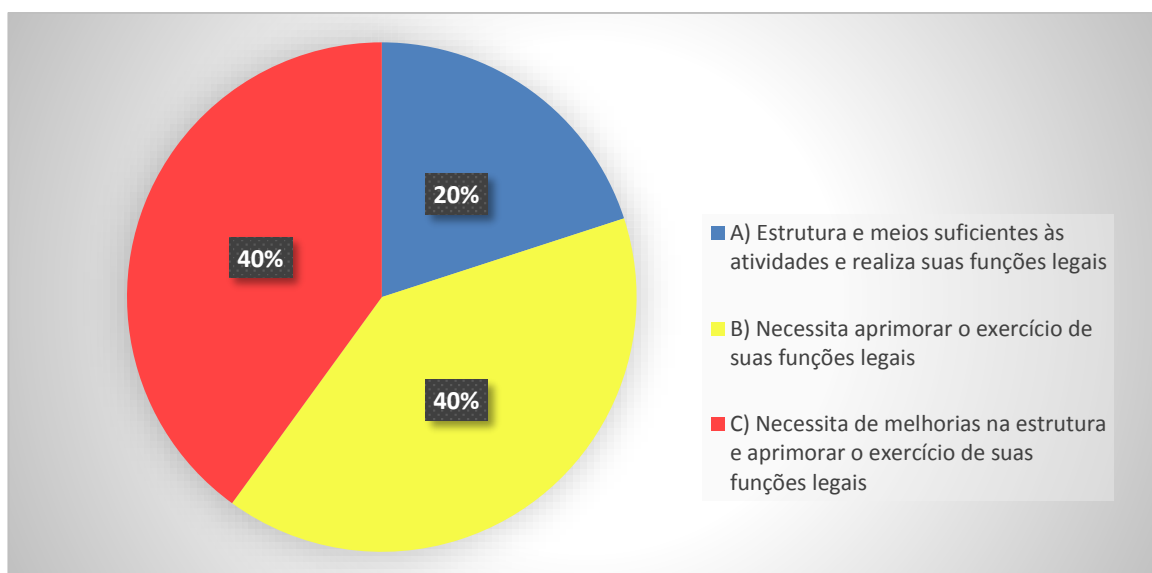
<http://www.trabalho.df.gov.br/images/Folder%20Organograma%20-SEDESTMIDH.pdf> (consultado em 30/10/2017)



seguintes critérios: ocorrência de reuniões e deliberações periódicas do colegiado; elaboração de Plano de Ação; realização de visitas às entidades/organizações; apuração das denúncias recebidas; capacitação regular dos conselheiros; transparências das informações e estrutura física e de recursos humanos.

166. As observações *in loco* e a análise documental permitiram identificar que os **Conselhos** vinculados à Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos **necessitam de melhorias em suas estruturas e de aprimoramento do exercício de suas funções legais**. O gráfico abaixo demonstra a situação geral encontrada:

**Gráfico 3. Situação de funcionamento dos Conselhos vinculados à SEDESTMIDH**



Fonte: PT\_18, aba "resumo dados"

167. Quanto à **ocorrência de reuniões periódicas e de deliberações pelos Conselhos**, verificou-se prejuízo às funções do colegiado por dificuldades na nomeação dos Conselheiros.

168. O Conselho de Direitos da Mulher – CDM (PT\_21) – ficou do segundo semestre de 2016 a março de 2017 sem deliberar. Conforme a Secretária Executiva do CDM, a demora em finalizar o processo de escolha da nova composição do colegiado se deu por lentidão do andamento do processo administrativo na SEDESTMIDH e pela falta de interesse de alguns segmentos da sociedade em indicar representantes.

169. Semelhante ocorrência foi verificada no Conselho de Defesa dos Direitos do Negro – CDDN (PT\_20), no qual não houve deliberações no período entre novembro de 2016 e outubro de 2017, devido ao atraso no trâmite do processo de nomeação dos





novos conselheiros, em 2017. Até o mês de setembro, o referido Conselho se reuniu apenas duas vezes.

170. Por outro lado, o Conselho de Assistência Social – CAS (PT\_19), demonstrou que realiza regularmente suas funções, reunindo-se mensalmente, conforme previsão regimental, recebendo e acompanhando denúncias, realizando visitas a entidades, oferecendo capacitação aos seus Conselheiros, dentre outras atividades.

171. No tocante à **elaboração de Plano de Ação** para orientar a atuação do colegiado, o CAS foi o único Conselho que apresentou o documento (Plano de Ação de 2017, PT\_24), no qual são estabelecidas metas para cumprimento no decorrer do exercício. Tal instrumento é importante para que os Conselhos realizem suas funções de modo planejado, organizado e com transparência, devendo, portanto, servir de modelo para todos os demais Conselhos.

172. Dentre as competências comuns dos Conselhos vinculados à SEDESTMIDH, consta a previsão em seus regimentos internos da **realização de visitas às entidades e organizações** que atuam em suas respectivas áreas, inclusive a fim de confirmar ou ilidir as denúncias recebidas. Após a visitação pelos Conselheiros, em regra, há emissão de parecer técnico acerca das condições de funcionamento dos locais visitados.

173. Verificou-se que, atualmente, apenas o CAS (PT\_24) e o Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos – CDPDDH (PT\_22) têm realizado visitas às entidades referentes às suas áreas de atuação. O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do DF – CONSEA, por sua vez, informou que as últimas visitas realizadas foram entre 2014 e 2015 (PT\_23).

174. O tema **denúncias** também é ponto convergente no rol de atribuições dos Conselhos. Todos normativos apresentam a competência dos Conselhos de receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes denúncias relativas à respectiva área de atuação (PT\_18, aba “resumo dados”). No entanto, não há uniformização da **forma de apresentação de denúncias** aos Conselhos. Com exceção do CONSEA, todos os Conselhos informaram que recebem denúncias, em regra, por meio eletrônico. O CONSEA pontuou que as denúncias são recebidas somente na Ouvidoria do GDF, não tendo acesso as queixas que lá chegam (PT\_23).

175. Assim, considerando que o CONSEA não recebe e não tem acesso as denúncias recebidas pela Ouvidoria do GDF, verifica-se que a atividade de examinar as



possíveis irregularidades na área de segurança alimentar e nutricional tem sido realizada de forma limitada, apesar de tal competência constar no Regimento Interno do Conselho (Resolução CONSEA-DF nº 02/2012, art. 2º, inciso XIII; PT\_25).

176. Questionados sobre a oferta de **capacitação regular para os Conselheiros**, três conselhos (CDM, CDDN e CDPDDH), informaram que não há a realização da atividade com frequência, não tendo sido realizados cursos para os Conselheiros nos últimos dois anos (PT\_18).

177. Tendo em vista ser comum o desconhecimento acerca das funções dos Conselhos de Políticas Públicas é primordial que programas de capacitação sejam ofertados para os Conselheiros com regularidade. A Lei 13.019/14, Seção II trata sobre capacitação de gestores, conselheiros e sociedade civil organizada, sendo, nesse caso, atribuição da administração pública adotar medidas necessárias para a capacitação de pessoal. Por sua vez, há previsões regimentais<sup>49</sup> para que os Conselhos também ofereçam capacitações para seus conselheiros. O CAS, tem por prática a capacitação permanente dos conselheiros da assistência social, estimulando também a participação dos integrantes nos cursos promovidos pela Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PT\_24 e PT\_41).

178. No que tange à **transparência das informações**, consultando a página da internet da SEDESTMIDH, verificou-se que estão disponíveis informações apenas sobre dois conselhos: o CAS<sup>50</sup> e o CONSEA<sup>51</sup>. Sobre os outros oito Conselhos vinculados à Secretaria, não consta nenhum tipo de informe. As referências sobre o CAS e o CONSEA, no *site* da SEDESTMIDH, dizem respeito em regra às atribuições e objetivos destes Conselhos, lista por segmento da sociedade dos Conselheiros, legislações correlatas, atas e canais de comunicação.

179. A divulgação de informações sobre todos os Conselhos da SEDESTMIDH é ação que permitiria transparência e ciência à população no sentido de informar sobre as atividades realizadas pelos colegiados, bem como sobre datas de reuniões, viabilizando assim maior participação social e também controle institucional.

---

<sup>49</sup> Regimento Interno CAS, Resolução 79/2010, art. 3º, inciso V; Regimento Interno do CDPDDH, Resolução 04/2006, art. 27, inciso I; Regimento Interno CONSEA-DF, Resolução 02/2012, art. 36, inciso XI.

<sup>50</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/conselhos/cas.html>> consultado em 23/11/2017.

<sup>51</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/conselhos/consea.html>> consultado em 23/11/2017.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

Deve, portanto, a Secretaria alimentar sua página da internet com informações de todos os Conselhos de Políticas Públicas a ela vinculados.

180. Referente às **condições de estrutura física, de materiais e de recursos humanos** dos colegiados, o quadro abaixo resume a situação verificada nos cinco Conselhos visitados pela equipe de auditoria:

**Quadro 16. Estrutura dos Conselhos vinculados à SEDESTMIDH**

<b>Conselhos</b> <b>Verificações</b>	<b>CAS</b>	<b>CONSEA- DF</b>	<b>CDM</b>	<b>CDDN</b>	<b>CDPDDH</b>
Localização é de fácil acesso a população?	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM
Estrutura física compatível para recebimento do público?	SIM	SIM	SIM	Não recebe o público	NÃO
Sala adequada para reuniões do colegiado?	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Recursos materiais suficientes? (computadores, telefones e mobiliários)	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO
Recursos Humanos é suficiente	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO

Fonte: PT\_18

181. Foi verificado que, dos cinco Conselhos visitados, dois **necessitam de melhorias de infraestrutura para realizar suas funções com mais eficiência** (CONSEA e o CDPDDH).

182. O Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos pontuou que, além de necessitar de um local mais acessível para realização de suas atividades administrativas e para recebimento do público, precisa de linha telefônica (o serviço de telefonia fixa está inoperante há quase dois meses) e de ampliação do quadro efetivo dos funcionários do Conselho (PT\_26).

183. Ressalta-se que, dentre as principais queixas do CDPDDH, consta a dificuldade de acesso do cidadão à sala do Conselho para apresentar pessoalmente suas denúncias. Segundo o Presidente do Conselho, o local em que fica a administração do colegiado, Anexo do Palácio do Buriti, exige identificação de todos os que querem acessar os andares do prédio, bem como limita a entrada com base nas vestimentas. Tais requisitos, segundo o Presidente, dificultam por vezes a entrada do público mais simples. Além, disso, o Conselho dispõe de uma única sala pequena, o que impossibilita conversas mais “reservadas”, não oferecendo à pessoa um local de atendimento privativo (PT\_22 e PT\_26).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Imagem 11. Sala do Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos**



184. Por sua vez, o Presidente do **CONSEA** informou que a principal dificuldade que tem enfrentado é a ausência de estrutura de recursos humanos adequada para o cumprimento de suas atribuições. Relatou que há documentos pendentes de publicação(PT\_23).

185. Por fim, a LOAS, Lei nº 8.742/1993, no parágrafo único, art. 16, prevê que os **conselhos estão vinculados ao órgão gestor** de assistência social, que deve assim, **prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento**, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros. Dessa forma, é necessário que a SEDESTMIDH promova condições adequadas para que os Conselhos vinculados a esse órgão exerçam suas atribuições de forma eficiente.

### **Causas**

186. Demora para composição dos Conselhos vinculados à SEDESTMIDH-DF; desconhecimento dos Conselheiros acerca das suas funções; ausência de suporte técnico e administrativo da SEDESTMIDH para o funcionamento dos Conselhos vinculados a esse órgão.

### **Efeitos**

187. Não realização do controle social e da gestão democrática das políticas e dos serviços públicos pelos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH.

### **Considerações do Auditado**

188. A SEDESTMIDH manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 136/2018. Com relação ao Achado em exame, informou que (e-DOC 402FB8E6-c, pág. 4):

*“...aperfeiçoará sua atribuição de oferecer suporte técnico e administrativo aos conselhos de políticas públicas vinculados a sua pasta, garantindo condições*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

*adequadas para o exercício de suas atribuições.*

*Além disso, esta Secretaria está reservando espaço em seu sítio eletrônico para inclusão de informações relativas aos conselhos de políticas públicas contemplando a relação dos membros, indicando o grupo que representam, divulgando as competências legais, o cronograma de reuniões e a ata das reuniões e relatórios das ações realizadas.”*

**Posicionamento da equipe de auditoria**

189. As informações prestadas corroboram o entendimento da Equipe de Auditoria.

**Proposições**

190. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

- I. determinar à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos que adote medidas com vistas a:
  - a) oferecer suporte técnico e administrativo aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à Pasta, garantindo condições adequadas para o exercício de suas atribuições;
  - b) garantir, em seu sítio eletrônico oficial, espaço reservado para inclusão de informações relativas aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH, tais como relação dos membros, indicando o grupo que representam; canais de comunicação; competências legais; cronograma de reuniões; atas das reuniões; relatórios das ações realizadas.
- I. recomendar aos titulares dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH que adotem medidas para garantir a atuação eficiente desses Colegiados, a exemplo de promover reuniões e deliberações periódicas, elaborar plano de ação; realizar visitas às entidades/organizações; apurar denúncias recebidas; capacitar regularmente os conselheiros, e dar transparência às informações apresentando regularmente para a sociedade relatórios das ações realizadas, ao menos no sítio eletrônico da SEDESTMIDH.

**Benefícios Esperados**

191. Participação do cidadão, por meio dos Conselhos de Políticas Públicas, no processo de tomada de decisão da Administração Pública, nos procedimentos de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como na avaliação dos resultados



alcançados pela ação governamental.

## 2.4 Outros Achados<sup>52</sup>

### 2.4.1 Achado 6 – Falhas nos serviços de acolhimento oferecidos pelas unidades da Rede Própria da SEDESTMIDH

#### **Critério**

192. Os serviços ofertados diretamente pela SEDESTMIDH (Rede Própria) devem estar devidamente estruturados de forma a cumprir os objetivos de proteção social, de garantia da vida, de redução de danos e de prevenção da incidência de riscos, vulnerabilidades e ameaças aos usuários (Lei 8.742/1993, art 2º, inc I).

#### **Análises e Evidências**

193. Durante a execução da presente fiscalização, esta equipe de auditoria tomou conhecimento da existência de falhas nos serviços de assistência social prestados **diretamente** pela SEDESTMIDH, o que motivou a realização de visitas às unidades a fim de avaliar a adequação do atendimento oferecido pela Rede Própria de Acolhimento e Proteção Social.

194. A equipe de auditoria constatou a ocorrência das seguintes impropriedades na prestação dos serviços e na gestão da Rede Própria: (1) precariedade da infraestrutura de unidades; (2) ineficácia no acolhimento aos usuários de entorpecentes pela SEDESTMIDH; (3) prejuízo do exercício das atribuições dos servidores em virtude de regime de escala de trabalho de 24/72horas; (4) controle insuficiente dos serviços ofertados na Rede Própria; (5) ausência de recursos financeiros para despesas de pequeno vulto.

#### **6.1 - Precariedade da Infraestrutura de Unidades**

##### a) Unidade de Acolhimento para Mulheres – UNAM (Casa Flor<sup>53</sup>)

195. A Unidade de Acolhimento para Mulheres – UNAM é uma unidade

---

<sup>52</sup> Os outros achados são aquelas situações que, embora relacionadas ao objetivo geral da auditoria, não foram previstas na Matriz de Planejamento em item de verificação específico. Foram, porém, detectadas e documentadas na execução da auditoria e, por sua relevância, julgou-se que devem constar no Relatório em achado específico, conforme Manual de Auditoria do TCDF, disponível em: <[http://www.tc.df.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=aa3794d7-04ed-4978-a8ef-56a2cd6d217c&groupId=20402](http://www.tc.df.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=aa3794d7-04ed-4978-a8ef-56a2cd6d217c&groupId=20402)>.

<sup>53</sup> St. D Sul - Taguatinga Sul, Brasília - DF,





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

pública de assistência social, que realiza acolhimento exclusivo para mulheres adultas ou idosas em condições de exercer independentemente as atividades básicas da vida diária ou dependência em grau 1, que estejam em situação de rua e/ou desabrigo por abandono, violência, migração, em trânsito no DF, ausência de residência ou sem condições de autossustento.

196. Podem ser acolhidas temporariamente<sup>54</sup> na UNAM até 35 (trinta e cinco) mulheres desacompanhadas a partir de 18 anos. Não há na Rede parceira uma OSC que atenda especificamente esta parcela da população.

197. Constatou-se que a infraestrutura dos banheiros é precária. Há necessidade de instalação e substituição de portas, revisão de partes elétrica e hidráulica, além da substituição de pisos e revestimentos.

198. Segundo a gerente da Unidade, em razão da falta de local destinado ao acolhimento de travestis, ela disponibiliza somente 2 (duas) vagas para este público (que estão ocupadas) embora a demanda seja maior. Elas dividem os espaços comuns e, mesmo em quarto separado das demais, a convivência gera problemas. Com o intuito de reduzir os conflitos, um dos banheiros adaptados para deficientes foi destinado para uso exclusivo destas acolhidas. Desse modo, foi destacado pela gerente a necessidade de criação de uma casa de acolhimento direcionada para o público LGBT<sup>55</sup> (PT\_27).

**Imagem 12. Banheiro da UNAM**



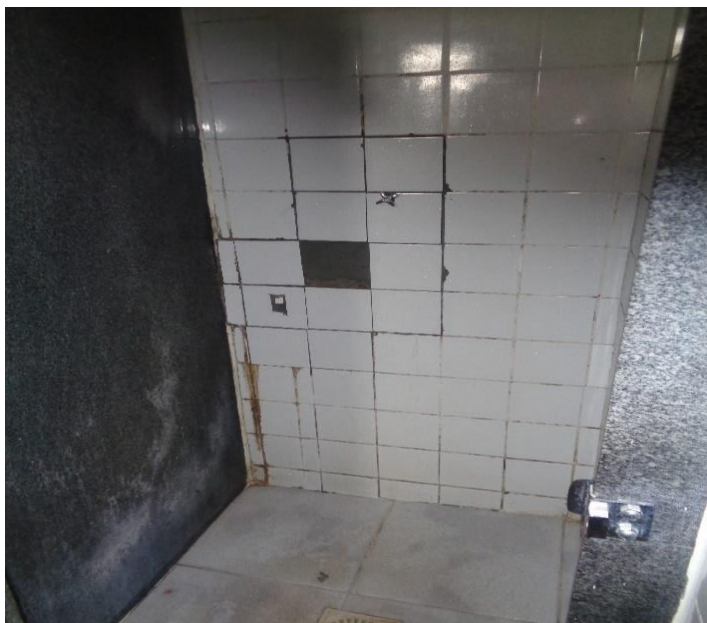
<sup>54</sup> O tempo de permanência no acolhimento é de até 3 (três) meses. A necessidade de acolhimento por período superior a três meses pode ser avaliada conjuntamente entre o acolhido e a equipe de especialistas em assistência social da Unidade.

<sup>55</sup> LGBT é a sigla de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, que consistem em diferentes tipos de orientações sexuais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

**Imagem 13. Banheiro da UNAM**



b) Unidade de Acolhimento Provisório para idosos, adultos e famílias - UNAF<sup>56</sup>

199. A UNAF possui estrutura para acolher com privacidade homens adultos, idosos, deficientes e famílias, em situação de rua, desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas/famílias em trânsito e sem condições de autossustento. Atualmente tem capacidade para acolher 44 idosos e deficientes; 66 homens adultos desacompanhados e 8 famílias de até 6 pessoas.

200. Constatou-se que houve início de reforma na Unidade (reestruturação dos alojamentos e dos blocos administrativos), mas a obra foi paralisada antes da construção do novo refeitório. Os servidores estão impossibilitados de ocuparem os prédios novos, em razão da distância do refeitório que está em utilização. Além disso, não há disponibilidade de internet na estrutura nova (PT\_27). Verificou-se, ainda, a existência de equipamento público (banheiros desativados) sem utilização, cuja estrutura fragiliza a segurança do local.

---

<sup>56</sup> QS 09 Lote 01/07 – Águas Claras /DF



**Imagem 14. UNAF – Refeitório em utilização**



**Imagem 15. UNAF – Banheiro desativado**



c) Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes - UNAC (Abrigos)

201. As Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – UNAC são unidades públicas de assistência social, do Sistema Único de Assistência Social, que ofertam moradia, acolhimento provisório e excepcional e proteção integral para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar em razão de medida protetiva de acolhimento institucional, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, art. 101<sup>57</sup>.

202. Tal medida é aplicada por autoridade judiciária para garantir proteção a crianças e adolescentes em situação de abandono, negligência, violência, cujas famílias e responsáveis encontrem-se impossibilitados de cumprir adequadamente sua função de cuidado e proteção. O acolhimento provisório ocorre até que seja viabilizado o retorno seguro ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, o

<sup>57</sup> <http://www.sedest.df.gov.br/publico-alvo/unidades-de-acolhimento/unac.html> >Acesso em 29/01/2018



encaminhamento para família substituta ou preparação para a vida autônoma. O afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar é de competência exclusiva da autoridade judiciária.

203. As unidades que ofertam o serviço devem ter aspecto semelhante ao de uma residência e estar inseridas na comunidade, em áreas residenciais, oferecendo ambiente acolhedor e condições institucionais para o atendimento com padrões de dignidade. Devem ofertar atendimento personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário das crianças e adolescentes atendidos.

204. As UNAC foram desmembradas em Abrigos<sup>58</sup> Institucionais de pequeno porte, sendo dividida em uma Central de Acolhimento e três Unidades de Acolhimento (UNAC I - Guará, UNAC II - Recanto das Emas e UNAC III - Taguatinga Norte) (PT\_38, fl. 3).

205. Nos serviços ofertados pelas UNAC, a Central de Acolhimento é a porta de entrada das crianças e adolescentes que são encaminhadas pelas autoridades judiciais para garantia da aplicação da medida protetiva. Em regra, as crianças e adolescentes que chegam deveriam permanecer por um curto período, apenas o suficiente para a localização da vaga e o encaminhamento para um dos Abrigos da rede própria ou para uma das entidades parceiras da SEDESTMIDH. No entanto, no dia da visita da equipe de auditoria, permaneciam acolhidos na Central três adolescentes, um há 2 meses, um há 1 mês e um que havia chegado naquele dia (PT\_27).

206. Foi verificado que a Central de Acolhimento não dispõe de estrutura física para atender de forma adequada as crianças e adolescentes que lá ficam até serem alocadas em outra unidade. A estrutura física é antiga, precária e adaptada, conforme descrito a seguir (PT\_12 e PT\_27):

- Quartos: instalados em um depósito do lado de fora do prédio principal, ficam trancados sem acesso aos acolhidos durante o dia. Todos estavam sujos, cheiravam mal e possuem buracos<sup>59</sup> de aproximadamente 40 X 40 cm na parede, orifício pelo qual podem entrar animais e fazer com que os menores passem frio;
- Lavanderia: Estrutura adaptada para os acolhidos lavarem suas roupas, o

---

<sup>58</sup> Resolução Conjunta do CNAS e do CONANDA nº 1, de 18.06.2009.

<sup>59</sup> Apontado com uma seta azul na imagem 16.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

espaço está ocupado por tábuas e materiais de construção;

- Cozinha: Não existe cozinha na casa, para isso foi adaptado um espaço de aproximadamente 3 X 3 m, com uma mesa baixa para apoiar a caixa com a comida para ser distribuída e duas geladeiras. Como não há refeitório e não cabem os acolhidos na cozinha, eles pegam a refeição pela janela e se alimentam no espaço externo.

**Imagem 16. Central de Acolhimento- Quarto**



**Imagem 17. Central de Acolhimento – Lavanderia e Depósito**





**Imagem 18. Janela de Distribuição dos Alimentos**



### **6.2 - Ineficácia no acolhimento aos usuários de entorpecentes pela SEDESTMIDH**

207. Servidores da Central de Acolhimento relatam que as OSC parceiras demonstram preferência em acolher crianças mais novas e adolescentes com maior 'facilidade de trato'. De acordo com as visitas realizadas, as únicas instituições parceiras que acolhem alguns usuários de drogas são a Casa Batuira e a Casa Transitória de Brasília – CTB (PT\_27).

208. Nessas unidades, o convívio de adolescentes usuários de drogas com os demais acolhidos, a exemplo de crianças de todas as idades, algumas ainda na primeira-infância, resultam em conflitos, ameaças internas e externas, o que dificulta a administração da casa. As unidades contam habitualmente com duas mães sociais presentes na casa constantemente<sup>60</sup>.

209. Na Casa Batuira constatou-se a participação de diversos especialistas<sup>61</sup>, entre outros cuidados que são tomados buscando a recuperação dos usuários. Essas medidas, necessárias para a gestão do cuidado de usuários de drogas, não foram relatadas nas unidades da Rede Própria.

210. Segundo gestores da SEDESTMIDH, foi aberto Chamamento Público para entidades que tenham por perfil de atendimento adolescentes em situação de rua

---

<sup>60</sup> Os especialistas e a Coordenadora transitam entre todas as três Casas Lar e o Abrigo. Cada casa lar pode acolher até 20 crianças e adolescentes.

<sup>61</sup> Psicólogos, assistentes sociais e médicos.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

e uso de entorpecentes (PT\_36). Em vista da deficiência de atendimento desse perfil de usuários nas entidades parceiras<sup>62</sup>, atualmente os acolhidos com tais características estão concentrados nas três Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes da Rede Própria, conforme detalhado no quadro a seguir:

**Quadro 17. Constatações do acolhimento nas Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes - UNAC**

UNAC	Constatações
UNAC I Guará	<p>Atende meninos entre 12 e 17 anos. Na data da visita estava sendo atendido 7 adolescentes com matrícula na escola, mas sem frequência às aulas. Foi relatado que os acolhidos são usuários de drogas e de difícil adaptação às regras, sendo adolescentes de difícil convivência, um dos adolescentes apresenta transtorno mental.</p> <p>O cuidador informou que sua principal atribuição é mediar os conflitos, separar as brigas físicas e preservar o patrimônio da casa (PT_27). Constatou-se guardarroupa sem portas e colchões em mau estado. O cuidador informou que os móveis da casa são deteriorados pelos próprios acolhidos.</p>
UNAC II Recanto das Emas	<p>Apesar da unidade dispor de sala administrativa o espaço é de uso de todos os funcionários e especialistas, assim o atendimento com o psicólogo depende da disponibilidade dessa sala. A casa abriga 8 adolescentes, sendo usuários de entorpecentes e alguma vivência de rua. Nenhum frequenta a escola atualmente. Utilizam a casa apenas para abrigo e alimentação. A maioria dos usuários saem da casa pela manhã e retornam ao final do dia.</p> <p>Um dos acolhidos (inserido na Rede de Acolhimento da SEDESTMIDH desde os 2 anos de idade) possui transtorno mental e não consegue o tratamento adequado. A unidade conta com segurança armada somente durante a noite, sendo que que no período diurno as armas ficam guardadas em um local no fundo da casa, permanecendo trancada. Segundo a Assessora, ocorreu furto da chave do local de guarda da arma. Para a localização da chave foi necessário acionamento da polícia, que se reuniu com os acolhidos fazendo com que a chave fosse então localizada e devolvida (PT_27).</p>
UNAC III Taguatinga Norte	<p>A Unidade tem capacidade para acolher 16 crianças e adolescentes e na data da visita estava atendendo apenas 7 adolescentes, 4 meninas e 3 meninos. O perfil dos jovens atendidos nessa casa é de adolescentes com histórico e vivência de rua, dispostos a receber acolhimento. Em regra, são meninos desprovidos do hábito de cumprimento de regras, sem vínculo com escola, nem rotinas estabelecidas e com experiências de uso de entorpecentes (PT_27).</p> <p>A equipe que atende os adolescentes é composta de 24 servidores efetivos e um servidor comissionado, o gerente. São 14 cuidadores que trabalham no regime de 24h por 72h, ou seja, acompanham os adolescentes entre 3 a 4 cuidadores por plantão. Dessa forma, a Unidade conta com 25 servidores objetivando cuidar do funcionamento de uma unidade com 7 adolescentes. Apesar disso, foi identificado no interior da unidade que as condições de higiene estavam precárias, havia lixo espalhado pela casa (PT_12 e PT_27). Além disso, chamou a atenção durante a realização da visita a liberdade dada a estes jovens. Uma das moradoras faz estoque de cigarros, conforme a imagem a seguir.</p>

<sup>62</sup> Não há especificação, nos termos de colaboração, sobre a porcentagem de crianças de cada faixa etária a ser acolhida pela OSC, ou a obrigatoriedade de acolher crianças e adolescentes com vivência de rua, abuso de álcool ou drogas.



**Imagem 19. UNAC III – Lixo na casa**



**Imagem 20. UNAC III – Estoque de cigarros**



211. As casas limitam-se a oferecer abrigo e alimentação. Não foram verificadas adoção de medidas que contribuam para prevenção da incidência de riscos, vulnerabilidades e ameaças aos usuários. Não foram relatados o desenvolvimento de atividades que permitam a reinserção dos usuários na sociedade.

212. Dessa forma, as verificações permitiram concluir que o acolhimento ofertado pela SEDESTHMID nas UNAC apresentam falhas, tais como: os acolhidos não frequentam escolas; há ausência de acesso a atividade de lazer e cultura; não há preparação para autonomia de vida, não foi identificado acolhidos em estágios remunerados e/ou cursos profissionalizantes; falta de acompanhamento médico regular aos acolhidos, tendo sido relatado dificuldade para que os usuários de entorpecentes sejam atendidos pela rede pública de saúde.



213. Sobre o tema uso de entorpecentes, **a dependência química**, segundo o Ministério da Saúde<sup>63</sup>, **é uma questão de saúde pública que vem sendo enfrentada por meio de um conjunto de medidas integradas e estratégicas**. O Sistema Único de Saúde - SUS adota uma concepção ampliada de atendimento, abrangendo, também, a assistência e o acompanhamento do paciente por meio dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS, das equipes que atuam na Estratégia Saúde da Família, dos Consultórios de Rua, das Casas de Acolhimento Transitório, de terapia ocupacional e, para casos necessários, de tratamento medicamentoso e internação hospitalar, que deve ser vista como uma das possibilidades de tratamento conforme o diagnóstico médico e o perfil do paciente.

214. Desse modo, a responsabilidade do “cuidado” dos acolhidos usuários de drogas não é somente da SEDESTMIDH, mas também da Secretaria de Estado da Saúde – SES/DF, que deve fornecer o suporte adequado para o tratamento, por meio da Atenção Primária, da Rede de Atenção Psicossocial e de todos os demais recursos médicos necessários. As intervenções devem ter como norte a questão do uso abusivo de substâncias psicoativas enquanto um fenômeno complexo, que requer respostas intersetoriais; a redução de danos como estratégia e diretriz de gestão de cuidado; a preconização de ações voltadas para promoção da saúde, prevenção, tratamento e reabilitação social, com foco em superar o senso comum sobre os usuários de drogas e o fortalecimento da autonomia dos usuários para o exercício de sua cidadania e coesão social.

215. Verificou-se, no entanto, que há dificuldades nas ações que dependem da participação da Secretaria de Estado da Saúde, principalmente no que se refere à integração com o CAPS AD<sup>64</sup> (PT\_12 e PT\_27).

216. Importante destacar que o uso de drogas e os problemas dele decorrentes foram relatados pelas gestoras das unidades próprias de adultos, masculina e feminina (UNAF e UNAM) (PT\_27).

217. Assim, a ausência de integração entre as políticas públicas de saúde e assistência social prejudica o cuidado a ser dispensado aos usuários nas unidades da

---

<sup>63</sup> <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/principal/agencia-saude/noticias-antiores-agencia-saude/4375-esclarecimentos-sobre-o-tratamento-de-dependentes-quimicos-no-sus>> Acesso em: 17/11/2017.

<sup>64</sup> Centro de Atenção Psicossocial para tratamento de adicção em Álcool e Drogas.



SEDESTMIDH, não permitindo o cumprimento dos objetivos do acolhimento institucional.

### **6.3 - Prejuízo do exercício das atribuições dos servidores em virtude do regime de escala de trabalho de 24/72h**

218. Em análise da lista de pessoal com lotação nas UNACs e na Central de Acolhimento, verifica-se que, nas quatro unidades, há um total de 109 servidores (PT\_38, fls. 14/18). Desses, **69%** trabalham em regime de escala de 24/72h<sup>65</sup>, conforme demonstrado no quadro a seguir (PT\_39), o que prejudica a consolidação do vínculo necessário entre os cuidadores/auxiliares sociais e os atendido, tendo em vista que nesse regime de trabalho, o servidor tem uma frequência média no trabalho de apenas 7 vezes ao mês. Portanto, não contribui para o acompanhamento frequente e rotineiro do acolhido pelo responsável por seu cuidado<sup>66</sup>.

**Quadro 18. Servidores da Central de Acolhimento e das UNACs que cumprem regime de escala de 24/72h**

Unidade de atendimento	Função	Quantidade de servidores / percentual em relação ao total de servidores da unidade
Central de Acolhimento 39 servidores	ABSS <sup>67</sup>	12
	Agente Social	10
	Assistente Social	3
	Cuidador Social	1
	Psicólogo	1
	Subtotal	<b>27 (69%)</b>
UNAC I Guará 24 servidores	Auxiliar Social	2
	Cuidador Social	14
	Subtotal	<b>16 (67%)</b>
UNAC II Recanto das Emas 21 servidores	Auxiliar Social	7
	Cuidador Social	8
	Pedagoga	1
	Subtotal	<b>16 (76%)</b>
UNAC III MNorte 25 servidores	Auxiliar Social	3
	Cuidador Social	13
	Subtotal	<b>16 (64%)</b>
	<b>Total</b>	<b>75 (69%)</b>

Fonte PT\_38, fls. 14/18 e PT\_39

<sup>65</sup> Jornada de 24 horas de trabalho por 72 horas de descanso

<sup>66</sup> Portaria Conjunta nº 10, de 04 de dezembro de 2008: Estabelece a Especialidade Educador Social do cargo Assistente Superior em Serviços Sociais e a especialidade **Cuidador Social** do Cargo Assistente Intermediário em Serviços Sociais da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais do Distrito Federal e suas respectivas atribuições. Anexo II - **CUIDADOR SOCIAL: DESCRIÇÃO SUMÁRIA**: Executar atividades relacionadas à orientação e assistência às crianças, adolescentes, famílias, idosos e pessoas com deficiência sob seus cuidados, sobre a importância das normas de convivência comunitária; exercer papel de mediador de conflitos; participar e contribuir para o processo de reintegração familiar dos usuários; participar da vida escolar dos assistidos; zelar pela integridade física, emocional e mental das crianças, adolescentes, famílias, idosos e pessoas com deficiência; auxiliar na construção da autonomia e da autogestão dos usuários; participar de programas de treinamento; executar outras atividades de interesse da área (PT\_38, fl.30)

<sup>67</sup> ABSS – Assistente Intermediário em Serviços Sociais da Carreira Assistência Pública em Serviços Sociais do DF (conforme Decreto Distrital nº 13.179/1991)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

219. Além disso, gestores da SEDESTMIDH relataram que a mencionada escala tem inviabilizado reuniões periódicas entre as equipes. Os servidores justificam suas ausências nessas reuniões alegando que estão em período de descanso e com outras atribuições que impedem o comparecimento às capacitações e reuniões (PT\_38, fls. 14/18 e PT\_36). A título de exemplo, na última reunião realizada na UNAC Guará, dos 17 cuidadores e auxiliares social da unidade, apenas dois compareceram na reunião de equipe (PT\_36).

220. A legislação que rege a jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento no âmbito da SEDESTMIDH determina que as unidades de execução operativa, que exijam atendimento ininterrupto, deverão aplicar o regime de revezamento de 36 horas de descanso para cada 12 horas trabalhadas (12/36h)<sup>68</sup>. Aplicando-se tal escala, o servidor estaria com os acolhidos a cada dois dias, dobrando a quantidade de dias em que o cuidador estaria inserido nas rotinas das unidades de atendimento.

221. Conforme informação da jurisdicionada, a escala 24h/72h foi instituída, em caráter experimental, por 90 dias, pela Portaria Nº 113/2011- SEDEST, de 7 de

---

<sup>68</sup> Lei Complementar DF 840/2011, art. 57 §3º - “A jornada de trabalho em sistema de escala de revezamento deve ser definida em lei ou regulamento, observando o registro em folha de ponto do horário de entrada e de saída.”

Decreto Distrital 29.018/2008 - Dispõe sobre o horário de funcionamento dos órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal e horário de trabalho dos servidores, art. 6º - “Compete aos Secretários de Estado e aos titulares dos órgãos integrantes do Governo do Distrito Federal regulamentar as escalas de trabalho de seus servidores de forma a atender à peculiaridade de cada serviço”.

Portaria SEDEST 100/2007 - Estabelecer critérios de acordo com a legislação vigente quanto à jornada de trabalho dos servidores desta Secretaria, bem como o horário de funcionamento das unidades administrativas e operativas, art. 4º - “As unidades orgânicas de execução operativa, que exijam atendimento ininterrupto, deverão aplicar o regime de revezamento de trinta e seis horas de descanso para cada doze horas de trabalho, vedada a utilização dessa escala em outra unidade desta Secretaria”.

Ordem de Serviço SEDEST 01/2008, art. 1º - “Fica estabelecido que os servidores lotados nas unidades de funcionamento ininterrupto, vinculadas à Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho (SEDEST), cumprirão regime de trabalho em plantão de 12x36 horas, para atender às necessidades específicas de cada unidade, mediante autorização prévia da autoridade competente”.

Portaria SEDEST 118/2010, art. 9º §2º - “Considerando a alta complexidade do atendimento prestado pelas unidades de acolhimento o funcionamento em plantões diurno e noturno, dar-se-á em escala de trabalho de 12h por 36h, e dever-se-á priorizar a lotação de servidores optantes pela carga horária de 40 horas semanais de trabalho”.

(PT\_38, fls. 25/42)



novembro de 2011 (PT\_38, fls. 14/18). Em pesquisa ao DODF o mencionado normativo não foi localizado.

222. Ressalta-se ainda que, conforme demonstrado no quadro 18, a UNAC II conta com uma pedagoga na escala de 24h/72h. Chama atenção o fato de apenas essa unidade dispor de especialista no período noturno. Faz-se necessário ponderar a real necessidade desse profissional em apenas 7 dias no mês. Também, *a priori*, tem-se desnecessária a presença de especialistas no horário noturno, horário esse de descanso dos acolhidos, não ficando portanto clara a função que será exercida pelo servidor nas 12h noturnas.

#### **6.4 - Controle insuficiente dos serviços ofertados na Rede Própria**

223. Constatou-se que nas unidades próprias não foi identificado controle pela SEDESTMIDH, que avalie periodicamente a qualidade do cuidado oferecido aos acolhidos na Rede Própria.

224. A Gerente de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes – GEAC apresentou relatório sobre o acompanhamento da GEAC no processo de descentralização da Unidade de Acolhimento de Crianças e Adolescentes. O relatório demonstra que a Gerência, desde o final do mês de agosto, tem realizado reuniões com gerentes e assessores das quatro novas unidades de acolhimento para tratar das insatisfações dos servidores, questões administrativas e de estrutura física, atualização do Projeto Político-Pedagógico, orientações para o cuidado do acolhido, realização de estudos de casos e também informa sobre a realização de monitoramentos presenciais nas unidades de acolhimento (PT\_38, fls. 5/12).

225. A responsável pela GEAC informou ainda que há a intenção e a necessidade de se acompanhar mais de perto as atividades realizadas pelas unidades de acolhimento de crianças e adolescentes, porém a Gerência conta apenas com mais um servidor, além da Gerente, sendo, portanto, inviável a realização de monitoramento mais pontual e frequente.

226. O Relatório apresentado demonstra a presença da GEAC nas unidades, porém não contempla de modo específico a descrição dos problemas encontrados, as ações mapeadas para as respectivas soluções, bem como os prazos para implementação (PT\_38, fls. 5/12), o que dificulta a sua utilização como instrumento gerencial, mediante a consolidação das informações e a avaliação dos resultados.





227. Além disso, verificou-se que a Rede Própria da SEDESTH não elabora relatório periódico (mensal ou trimestral, por exemplo) das atividades realizadas, por unidade, nos moldes do exigido pelos Termos de Colaboração para as entidades parceiras. Esse instrumento permitiria um maior controle e transparência das atividades, o mapeamento dos problemas e soluções encontradas pelas equipes das unidades de atendimento da rede própria, em suma, possibilitaria a consolidação de informações relevantes para avaliação e possíveis tomadas de decisão.

#### **6.5 - Ausência de recursos financeiros para despesas de pequeno vulto**

228. Constatou-se, também, a ausência de recursos financeiros nas unidades de acolhimento da rede própria para realização de despesas de pequeno vulto. Atualmente as unidades não dispõem de nenhum tipo de verba para fins de aquisição de materiais ou execução de serviços de caráter urgente, que garantam o regular e adequado funcionamento dos serviços ofertados, a exemplo da aquisição de itens de higiene pessoal, material escolar ou realização de pequenos reparos nas instalações.

229. Foi informado pela SEDESTMIDH que, para 2018, será disponibilizado Suprimento de Fundos para cada unidade de acolhimento, porém alerta que há limitações na realização de despesas com esses recursos, por vedação legal (PT\_36). Nesse sentido, faz-se necessário que a Secretaria estude a viabilidade de se instituir um Programa de Descentralização Financeira que propicie recursos para as Unidades de Acolhimento da Rede Própria, como os da Secretaria de Educação e da Secretária de Saúde (respectivamente, Programa de Descentralização Administrativa e Financeira – PDAF e Programa de Descentralização Progressiva de Ações de Saúde - PDPAS)<sup>69</sup>.

230. A implantação desse instrumento de transferência de recursos garantiria maior autonomia gerencial às unidades, mas deve ser ressaltado que exige a disponibilidade de recursos humanos e físicos para implantação de mecanismos de controle pela SEDESTMIDH para garantir a regular aplicação de recursos públicos.

#### **Causas**

231. Falta de investimento em infraestrutura em unidades da Rede Própria. Ausência de protocolos para atuação com os indivíduos usuários de drogas. Dificuldades de articulação e integração entre a SEDESTMIDH e a SES/DF. Regime de escala de

---

<sup>69</sup> Decreto Distrital 33.867/2012 e Decreto Distrital 31.625/2010.



24h/72h em descumprimento ao regime legal previsto. Ausência de controles de qualidade dos serviços prestados na Rede Própria. Ausência de medidas para promover disponibilização financeira para despesas de pequeno vulto nas unidades da rede própria.

### **Efeitos**

232. Indivíduos sem condições de serem reinseridos na sociedade. Baixa qualidade de acolhimento prestado pela Rede Própria. Ausência de formação de vínculos entre o cuidador e os acolhidos. Prejuízo às atribuições dos especialistas, auxiliares e cuidadores sociais em função do regime de trabalho por escalas de revezamento de 24h/72h.

### **Considerações do Auditado**

233. A SEDESTMIDH manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 136/2018. Com relação ao Achado em exame, informou que (e-DOC 402FB8E6-c, págs. 4/5):

*“Quanto ao achado 6, referente às falhas no serviço de acolhimento oferecidos pelas unidades da rede própria da SEDESTMIDH, acerca da necessidade de definir os fluxos de acolhimento para população LGBT, esclarecemos que existe na estrutura desta pasta uma unidade específica para atendimento a este segmento, o CREAS da Diversidade. Os fluxos serão normatizados visando o atendimento em questão.*

*Quanto a manutenção e reforma da infraestrutura das unidades, faz-se importante esclarecer que esta Secretaria não dispõe de previsão orçamentária específica para reforma da infraestrutura da UNAF, UNAM e Central de acolhimento de permanência temporária dos usuários do serviço até a locação das vagas. Porém, esforços estão sendo empenhados para que os reparos e manutenções aconteçam durante o ano de 2018, com os recursos disponíveis nesta pasta, visando garantir adequadas condições de higiene e segurança. A ação de reforma será devidamente considerada para a elaboração da próxima proposta orçamentária.*

*Quanto a escala de trabalho, a SEDESTMIDH pretende regulamentar, por meio de portaria específica, a alteração da atual sistemática de escala de serviço de 24 por 72 horas, nas unidades de funcionamento ininterruptos, adotando regime de trabalho compatível com as atribuições que devem ser realizadas pelos servidores definindo jornadas de trabalho, conforme previsto nas legislações que regem o assunto.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

*Consideramos a necessidade de implementar melhorias nos mecanismos de controle e avaliação das atividades realizadas e do cuidado oferecido aos acolhidos da rede própria. A sinopse estatística das unidades foi informatizada e paulatinamente está sendo possível a melhor visualização da oferta de atendimentos e cuidado aos acolhidos. Além disso, a SEDESTMIDH dispõe hoje de sistema informatizado contendo importantes dados sobre os acolhidos da rede própria.*

*Recomendou-se também que a SEDESTMIDH reveja entre os acolhidos na rede própria, os indivíduos com deficiências que necessitem de tratamento diferenciado e sempre que possível mantenha-os em OSC preparadas para atender a essa população específica. Desta feita, serão tomadas providências pertinentes para o alcance dessa meta.*

*Quanto ao estudo de viabilidade para instituir o programa de descentralização financeira para as unidades de acolhimento da rede própria, informamos que no mês de março de 2018 foi construída Nota Técnica pela Diretoria do Serviço de Acolhimento, unidade vinculada a Subsecretaria de Assistência Social, contendo justificativa técnica para implementação do suprimento de fundos no âmbito da SEDESTMIDH. Além disso, foi enviada Portaria ao Diário Oficial do Distrito Federal instituindo Grupo de Trabalho para implementação do suprimento de fundos nas unidades de acolhimento da SEDESTMIDH. Desta feita, a SEDESTMIDH está tomando as providências cabíveis para institucionalizar o mais breve possível o Suprimento de Fundos em suas unidades de acolhimento e garantir que recursos de pequena monta para suprir as necessidades emergenciais do serviço, conforme os dispositivos legais existentes.”*

234. A SES/DF manifestou-se por meio Ofício SEI-GDF 798/2018. Com relação à proposição para estabelecer protocolos de atendimento que garantam o cuidado adequado aos dependentes químicos acolhidos pela rede de assistência social do GDF, a Secretaria de Saúde informou que (e-DOC 2E5ED7CA-c, pág. 5):

*“A Gerência de Atenção à Saúde de Populações em situação Vulnerável (unidade administrativa da SES-DF) e as equipes Consultórios na Rua (unidades assistenciais de saúde) **encontram-se disponíveis para a construção de fluxos e estratégias por meio da assistência** (nos território do Plano Piloto, Taguatinga e Ceilândia), mas principalmente ofertando apoio técnico especializado aos demais pontos da rede de Saúde e Assistência Social em todo o DF, para o melhor acolhimento de demandas de saúde das*



*“pessoas em situação de rua e diminuição de barreiras que impedem o acesso.”*  
(grifou-se)

235. Concluiu a SES/DF que (e-DOC 2E5ED7CA-c, pág. 7):  
*“Oportunamente ressaltamos que o Plano Diretor de Saúde Mental do DF 2017-2019 destaca ‘a necessidade da retomada e formalização das discussões com a Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH) para elaboração de um ‘Plano de Inclusão e Geração de Renda para Pessoas com Transtorno Mental do DF’ visando promover iniciativas de educação continuada e qualificação profissional (PLANO DIRETOR DE SAUDE MENTAL, 2017, p.26).’ Compreendemos que o cuidado adequado aos dependentes químicos é uma ação intersetorial e **colocamo-nos à disposição para o estabelecimento de pactuações conjuntas** visando a garantia do cuidado integral no âmbito do DF.”* (grifou-se)

#### **Posicionamento da equipe de auditoria**

236. As informações prestadas tanto pela SEDESTMIDH/DF quanto pela SES/DF corroboram o entendimento da Equipe de Auditoria.
237. Apesar de a SEDESTMIDH informar da existência, na estrutura da pasta, de uma unidade específica para atendimento ao segmento LGBT (CREAS da Diversidade), não foram verificados fluxos de acolhimento formalmente definidos, com definição, inclusive, da unidade responsável pelo acolhimento, o que tem contribuído para as irregularidades elencadas neste Achado.
238. Da mesma forma, apesar de a SES/DF informar da existência de equipes especializadas e procedimentos para atenção à saúde dos acolhidos em instituições e serviços parceiros, não foi verificada a existência de protocolos formalizados de atendimento. A formalização do protocolo é importante no sentido de garantir que a SES/DF forneça o suporte adequado para o tratamento do acolhido, por meio da Atenção Primária, da Rede de Atenção Psicossocial e de todos os demais recursos médicos necessários.
239. Quanto à ausência de recursos financeiros nas Unidades de Acolhimento, o órgão informou da criação de grupo de trabalho para a implementação de suprimento de fundos, portanto, deve ser acompanhado pelo Tribunal.



### **Proposições**

240. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

I. determinar à SEDESTMIDH que adote as seguintes medidas no tocante à rede própria de acolhimento:

a) promova a manutenção e reforma da infraestrutura das unidades, prioritariamente nas UNAF e na UNAM, de modo a garantir adequadas condições de higiene e de segurança;

b) promova a adequação da infraestrutura da “Central de Acolhimento” para permanência temporária dos usuários do serviço até a alocação das vagas;

c) altere a atual sistemática de escalas de serviço de 24/72h nas unidades de funcionamento ininterrupto, adotando regime de trabalho compatível com as atribuições que devem ser realizadas pelos servidores, definindo jornadas de trabalho conforme previsto nas legislações que regem o assunto;

d) implemente mecanismos de controle e avaliação das atividades realizadas e do cuidado oferecido aos acolhidos na rede própria;

II. recomendar à SEDESTMIDH que, no tocante à rede própria de acolhimento, adote as seguintes medidas:

a) promova o levantamento dos indivíduos com deficiências que necessitem de tratamento diferenciado, e, sempre que possível, mantenha-os em OSC preparadas para atender essa população específica;

b) disponibilize recursos financeiros às unidades de acolhimento da rede própria para a realização de despesas de pequeno vulto, de modo a garantir o regular e adequado funcionamento dos serviços ofertados, por meio da utilização, por exemplo, de suprimento de fundos ou de programa de descentralização financeira;

c) defina fluxos de acolhimento para a população LGBT, indicando, inclusive, a unidade de acolhimento responsável;

III. determinar à Secretaria de Estado da Saúde do DF e à Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos que, conjuntamente, estabeleçam protocolos de atendimento que garantam o cuidado adequado aos dependentes químicos acolhidos pela rede de assistência social do GDF.



### ***Benefícios Esperados***

235. Fornecimento de acolhimento adequado aos indivíduos na Rede Própria da SEDESTMIDH; Melhora nos atendimentos aos indivíduos que sofrem de dependência química.

## **2.5 Boas Práticas**

### *Valorização do bem estar dos acolhidos*

241. Verificou-se, em todas as dez entidades parceiras visitadas, diversos exemplos que demonstram o forte vínculo do acolhido com a instituição. Alguns estão acolhidos há muitos anos, sem nenhum outro vínculo afetivo ou familiar. Em algumas casas, principalmente as que lidam com crianças, idosos e deficientes, a relação com os cuidadores e coordenadores da OSC é o que mais se aproxima de “família”.

242. Visando manter o projeto terapêutico em andamento, e evitar sofrimento para os acolhidos, a SEDESTMIDH mantém diversos editais de chamamento público abertos para cadastramento de novas instituições interessadas, o que permite, a qualquer tempo, a inclusão de novas OSC. Estas unidades podem receber os novos acolhidos, sem a necessidade de transferência dos mais antigos.

## **3 Conclusão**

243. A auditoria realizada para avaliar a regularidade, controle e transparência da execução dos serviços de acolhimento e proteção social prestados por entidades que celebraram Termos de Colaboração com a SEDESTMIDH encontrou falhas relacionadas à inexistência de parâmetros para aferir o cumprimento de metas qualitativas, à atuação da Comissão de Monitoramento e Avaliação, ao controle da execução dos Termos de Colaboração, à transparência das informações, à atuação dos Conselhos de Políticas Públicas e aos serviços de acolhimento oferecidos pelas unidades da rede própria da Secretaria.

244. O Relatório Prévio foi enviado aos gestores para manifestação, nos termos do Despacho Singular 72/2018-GCPM. Nesta fase foram enviadas informações pela SEDESTMIDH, SEPLAG e SES/DF. Os argumentos apresentados corroboram o posicionamento da equipe de fiscalização.

245. Constatou-se que se encontra prejudicada a aferição do cumprimento de





metas e resultados das parcerias firmadas uma vez que inexistem indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos que permitam efetuar a avaliação dos serviços prestados.

246. Foram obtidas evidências de que a Comissão de Monitoramento e Avaliação das parcerias firmadas não possui condições adequadas para o cumprimento das atribuições previstas nas normas vigentes.

247. Ainda, restaram configuradas falhas quanto aos controles das parcerias firmadas, a exemplo da inexistência de relatórios mensais de fiscalização, falta de comprovação da realização de visitas às entidades e imprecisão das informações sobre a quantidade de vagas disponíveis para acolhimento.

248. Verificou-se a necessidade de maior transparência com relação às informações acerca das parcerias firmadas, tanto no *site* da Secretaria quanto das entidades que firmam os termos de colaboração. Ademais, a plataforma eletrônica necessária para a realização das prestações de contas ainda não foi disponibilizada pela SEPLAG.

249. Com relação aos serviços de acolhimento oferecidos pela rede própria da SEDESTMIDH, as visitas *in loco* permitiram constatar a precariedade da infraestrutura de diversas unidades, a ineficácia no acolhimento aos usuários de entorpecentes, a incompatibilidade da escala de serviços dos servidores da Secretaria que trabalham nas unidades de atendimento, o controle insuficiente dos serviços ofertados e a ausência de recursos financeiros para despesas de pequeno vulto.

250. Por outro lado, importante destacar as boas práticas verificadas nos serviços prestados em algumas unidades das entidades parceiras, a exemplo da valorização do bem estar dos acolhidos, principalmente por meio da constituição de ambientes que favorecem a consolidação de vínculos afetivos e familiares, o que poderia ser replicado para as demais unidades de atendimento.



## 4 Proposições

251. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria e dos Ofícios 687/2018-SEPLAG (e-DOC D906682E-c), 136/2018-SEDESTMIDH (e-DOC 402FB8E6-c) e 798/2018-SES (e-DOC 2E5ED7CA-c);
- II. determinar ao titular da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal – SEDESTMIDH que, **doravante**,:
  - a) verifique, periodicamente, se as condições de infraestrutura das entidades parceiras são suficientes e adequadas para atendimento da meta pactuada, conforme previsto nos Planos de Trabalhos aprovados (**Achado 1**);
  - b) promova a transparência dos dados relativos às parcerias realizadas por meio de Termo de Colaboração, incluindo a divulgação de informações referentes à situação das prestações de contas, na forma dos arts. 9 a 12 da Lei Federal 13.019/2014 (**Achado 4**);
  - c) exija dos gestores das entidades parceiras a publicação das informações com o conteúdo e forma previstos no art. 11, caput e parágrafo único, da Lei 13.019/2014 (**Achado 4**);
  - d) ofereça suporte técnico e administrativo aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à Pasta, garantindo condições adequadas para o exercício de suas atribuições (**Achado 5**);
  - e) garanta, em seu sítio eletrônico oficial, espaço reservado para inclusão de informações relativas aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH, tais como relação dos membros, indicando o grupo que representam; canais de comunicação; competências legais; cronograma de reuniões; atas das reuniões; relatórios das ações realizadas (**Achado 5**);
  - f) implemente mecanismos de controle e avaliação das atividades realizadas e do cuidado oferecido aos acolhidos na rede própria (**Achado 6**);
- III. determinar ao titular da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal – SEDESTMIDH que adote as seguintes medidas, dando conhecimento



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

- ao Tribunal, **no prazo de 90 (noventa) dias**, das ações implementadas:
- a) faça constar dos Editais de Chamamento Público, assim como dos Termos de Colaboração pactuados com Organizações da Sociedade Civil, a previsão de:
    - (i) indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos para aferir o cumprimento integral das metas e resultados estabelecidas nos Planos de Trabalhos das entidades, de acordo com a modalidade do serviço prestado, nos termos do art. 22, inc. IV, da Lei 13.019/2014 e do art. 28. inc. II, do Decreto Distrital 37.843/2016 **(Achado 1)**;
    - (ii) sanções a serem aplicadas em função dos resultados de indicadores de desempenho que comprovem a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho, nos termos do art. 73, da Lei Federal nº 13.019/2014 e do art. 74 do Decreto Distrital 37.843/2016 **(Achado 1)**;
  - b) adote medidas para que, após a criação dos indicadores de desempenho, sejam aditados os Termos de Colaboração anteriormente celebrados, tornando obrigatória a aferição dos mesmos **(Achado 1)**;
  - c) promova serviços de manutenção e reforma da infraestrutura das unidades, prioritariamente nas UNAF e na UNAM, de modo a garantir adequadas condições de higiene e de segurança **(Achado 6)**;
  - d) promova a adequação da infraestrutura da “Central de Acolhimento” para permanência temporária dos usuários do serviço até a alocação das vagas **(Achado 6)**;
  - e) altere a atual sistemática de escalas de serviço de 24/72h nas unidades de funcionamento ininterrupto, adotando regime de trabalho compatível com as atribuições que devem ser realizadas pelos servidores, definindo jornadas de trabalho conforme previsto nas legislações que regem o assunto **(Achado 6)**;
- IV. determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - SEPLAG que encaminhe ao Tribunal, **no prazo de 90 (noventa) dias**, medidas adotadas acerca da implementação de plataforma eletrônica necessária à gestão de informações relacionadas às prestações de contas e a todos os atos que delas decorram, visando atender ao estabelecido na Lei 13.019/2014, art. 65, e ao Decreto 37.843/2015, arts. 83 e 86 **(Achado 4)**;
- V. determinar aos titulares da Secretaria de Estado da Saúde do DF e da Secretaria



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos que, **no prazo de 90 (noventa) dias**, estabeleçam, conjuntamente, protocolos de atendimento que garantam o cuidado adequado aos dependentes químicos acolhidos pela rede de assistência social no âmbito do Governo do Distrito Federal **(Achado 6)**;

VI. recomendar ao titular da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal que:

- a) garanta condições adequadas para o funcionamento e o cumprimento das atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação **(Achado 2)**;
- b) implemente controle da apresentação dos Relatórios Mensais Qualitativos e Quantitativos dos atendimentos prestados pelas entidades parceiras, com aplicação de sanções previstas na legislação para o descumprimento da obrigação **(Achado 3)**;
- c) oferte capacitação e condições adequadas para que os Gestores de Parcerias exerçam com excelência suas atribuições **(Achado 3)**;
- d) realize controle tempestivo e adequado em relação aos beneficiários atendidos nas unidades parceiras e na rede própria, identificando a correta localização de cada usuário, bem como a quantidade de vagas disponíveis por unidade de atendimento **(Achado 3)**;
- e) reveja, entre os acolhidos na rede própria, os indivíduos com deficiências que necessitem de tratamento diferenciado, e, sempre que possível, mantenha-os em Organizações da Sociedade Civil preparadas para atender essa população específica **(Achado 6)**;
- f) disponibilize recursos financeiros às unidades de acolhimento da rede própria para a realização de despesas de pequeno vulto, de modo a garantir o regular e adequado funcionamento dos serviços ofertados, por meio da utilização, por exemplo, de suprimento de fundos ou de programa de descentralização financeira **(Achado 6)**;
- g) defina os fluxos de acolhimento para a população LGBT, indicando, inclusive, a unidade de acolhimento responsável **(Achado 6)**;

VII. recomendar aos titulares dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
SEGUNDA DIVISÃO DE AUDITORIA

SEDESTMIDH que adotem medidas para garantir a atuação eficiente desses Colegiados, a exemplo de promover reuniões e deliberações periódicas; elaborar plano de ação; realizar visitas às entidades/organizações; apurar denúncias recebidas; capacitar regularmente os conselheiros; dar transparência às informações apresentando regularmente para a sociedade relatórios das ações realizadas, ao menos no sítio eletrônico da SEDESTMIDH (**Achado 5**);

VIII. autorizar:

- a) o envio de cópias do presente relatório final de auditoria, do voto e da decisão aos titulares da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH, da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES e dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH (§ 37) para conhecimento e/ou providências;
- b) o retorno dos autos à SEAUD para as demais providências.

Brasília (DF), 09 de abril de 2018.

Tarsila Firmino Ely Tramontin Batista  
Auditor de Controle Externo – 1445-7

Márcia Helena da Silva  
Auditor de Controle Externo – 1582-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5071, de 13/09/2018

TCDF/Secretaria das Sessões  
Folha:.....  
Processo: 10285/2017-e  
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 10285/2017-e

RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS

EMENTA : Auditoria Integrada realizada, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício 2017, na Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH/DF, para avaliar a regularidade, o controle e a transparência da execução dos serviços de acolhimento e proteção social prestados por entidades que celebraram Termos de Colaboração com o órgão.

### **DECISÃO Nº 4328/2018**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria (e-doc D0C16C13-e); b) dos Ofícios SEI-GDF nºs 687/2018-SEPLAG/GAB (edoc D906682E-c), 136/2018-SEDESTMIDH/GAB (e-doc 402FB8E6-c) e 798/2018-SES/GAB (e-doc 2E5ED7CAc); II - determinar à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Governo do Distrito Federal - SEDESTMIDH/DF que, doravante: a) verifique, periodicamente, se as condições de infraestrutura das entidades parceiras são suficientes e adequadas para atendimento da meta pactuada, conforme previsto nos Planos de Trabalhos aprovados (Achado 1); b) promova a transparência dos dados relativos às parcerias realizadas por meio de Termo de Colaboração, incluindo a divulgação de informações referentes à situação das prestações de contas, na forma dos arts. 10 a 12 da Lei Federal nº 13.019/147 (Achado 4); c) exija dos gestores das entidades parceiras a publicação das informações com o conteúdo e forma previstos no art. 11, "caput" e parágrafo único, da Lei nº 13.019/14 (Achado 4); d) ofereça suporte técnico e administrativo aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à Pasta, garantindo condições adequadas para o exercício de suas atribuições (Achado 5); e) garanta, em seu sítio eletrônico oficial, espaço reservado para inclusão de informações relativas aos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH/DF, tais como relação dos membros, indicando o grupo que representam; canais de comunicação; competências legais; cronograma de reuniões; atas das reuniões; relatórios das ações realizadas (Achado 5); f) implemente mecanismos de controle e avaliação das atividades realizadas e do cuidado oferecido aos acolhidos na rede própria (Achado 6); III - determinar à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH/DF que adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, das ações implementadas: a) faça constar dos Editais de Chamamento Público, assim como dos Termos de Colaboração pactuados com Organizações da Sociedade Civil, a previsão de: 1) indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos para aferir o cumprimento integral das metas e resultados estabelecidos nos Planos de Trabalhos das entidades, de acordo com a modalidade do serviço prestado, nos termos do art. 22, inciso IV, da Lei nº 13.019/14 e do art. 28, inciso II, do Decreto Distrital nº 37.843/16 (Achado 1); 2) sanções a serem aplicadas em função dos resultados de indicadores de desempenho que comprovem a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho, nos termos do art. 73, da Lei Federal nº 13.019/1410 e do art. 74 do Decreto Distrital nº 37.843/1611 (Achado 1); b) adote medidas para que, após a criação dos indicadores de desempenho, sejam aditados os Termos de

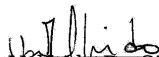


Colaboração anteriormente celebrados, tornando obrigatória a aferição dos mesmos (Achado 1); c) promova serviços de manutenção e reforma da infraestrutura das unidades, prioritariamente nas UNAF e na UNAM, de modo a garantir adequadas condições de higiene e de segurança (Achado 6); d) promova a adequação da infraestrutura da “Central de Acolhimento” para permanência temporária dos usuários do serviço até a alocação das vagas (Achado 6); e) altere a atual sistemática de escalas de serviço de 24/72h nas unidades de funcionamento ininterrupto, adotando regime de trabalho compatível com as atribuições que devem ser realizadas pelos servidores, definindo jornadas de trabalho conforme previsto nas legislações que regem o assunto (Achado 6); IV - determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - SEPLAG/DF que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, medidas adotadas acerca da implementação de plataforma eletrônica necessária à gestão de informações relacionadas às prestações de contas e a todos os atos que delas decorram, visando atender ao estabelecido no art. 65 da Lei nº 13.019/1412, arts. 83 e 86 do Decreto nº 37.843/16 13 (Achado 4); V - determinar à Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal - SES/DF e à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, estabelecem, conjuntamente, protocolos de atendimento que garantam o cuidado adequado aos dependentes químicos acolhidos pela rede de assistência social no âmbito do Governo do Distrito Federal (Achado 6); VI - recomendar: a) à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH/DF que: 1) garanta condições adequadas para o funcionamento e o cumprimento das atribuições da Comissão de Monitoramento e Avaliação (Achado 2); 2) implemente controle da apresentação dos Relatórios Mensais Qualitativos e Quantitativos dos atendimentos prestados pelas entidades parceiras, com aplicação de sanções previstas na legislação para o descumprimento da obrigação (Achado 3); 3) ofereça capacitação e condições adequadas para que os Gestores de Parcerias exerçam com excelência suas atribuições (Achado 3); 4) realize controle tempestivo e adequado em relação aos beneficiários atendidos nas unidades parceiras e na rede própria, identificando a correta localização de cada usuário, bem como a quantidade de vagas disponíveis por unidade de atendimento (Achado 3); 5) reveja, entre os acolhidos na rede própria, os indivíduos com deficiências que necessitem de tratamento diferenciado, e, sempre que possível, mantenha-os em Organizações da Sociedade Civil preparadas para atender essa população específica (Achado 6); 6) disponibilize recursos financeiros às unidades de acolhimento da rede própria para a realização de despesas de pequeno vulto, de modo a garantir o regular e adequado funcionamento dos serviços ofertados, por meio da utilização, por exemplo, de suprimento de fundos ou de programa de descentralização financeira (Achado 6); 7) defina os fluxos de acolhimento para a população LGBT, indicando, inclusive, a unidade de acolhimento responsável (Achado 6); b) aos titulares dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH/DF que adotem medidas para garantir a atuação eficiente desses Colegiados, a exemplo de promover reuniões e deliberações periódicas; elaborar plano de ação; realizar visitas às entidades/organizações; apurar denúncias recebidas; capacitar regularmente os conselheiros; dar transparência às informações apresentando regularmente para a sociedade, relatórios das ações realizadas, ao menos no sítio eletrônico da SEDESTMIDH/DF (Achado 5); VII - autorizar o envio da cópia do Relatório Final de Auditoria e desta decisão: a) aos titulares da Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH/DF, da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal - SEPLAG/DF, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF e dos Conselhos de Políticas Públicas vinculados à SEDESTMIDH/DF (Conselho de Assistência Social; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho de Direitos da Mulher; Conselho de Defesa dos

Direitos do Negro; Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos; Conselho de Direitos do Idoso; Conselho de Defesa de Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho do Trabalho do Distrito Federal; Conselho Administrativo do Fundo para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno; Conselho Distrital do Cooperativismo e Associativismo) para ciência e adoção das providências cabíveis; b) ao Exm<sup>o</sup>. Sr. Governador do Distrito Federal; VIII - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para adoção das providências de praxe.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.

SALA DAS SESSÕES, 13 de Setembro de 2018

  
José Valdirio Da Silva  
Secretário das Sessões

  
Anilcéia Luzia Machado  
Presidente