



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno

AUDITORIA 2021

OS 004/2021

Verificar a transparência e os procedimentos de divulgação das parcerias da administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, junto à Secretaria Municipal de Assistência Social no município de Afonso Cláudio-ES.

Exercício 2021



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

OS N° 04/2021

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório trata-se de auditoria de conformidade em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna 2021 – PAAI, instituído mediante Decreto Municipal n° 657/2020, realizada junto à Secretaria Municipal de Assistência Social, nos procedimentos decorrentes de parcerias firmadas entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, com base na Lei 13.019/2014.

As políticas sociais foram legalmente reconhecidas como direito do cidadão e dever do Estado. Com isso a política de assistência social visa promover ações e o controle sobre as necessidades sociais básicas, buscando propiciar uma vida digna ao cidadão.

A assistência social atua por meio da oferta de serviços, benefícios e programas que tem como objetivo garantir a proteção social, dar apoio aos indivíduos, famílias e demais membros da comunidade.

O governo institui uma gestão articulada para enfrentamento dos problemas sociais, promovendo, financiando e executando políticas públicas sociais que visam o bem-estar geral da população, destinado principalmente às camadas de menor renda da sociedade, em situações de pobreza e de vulnerabilidade.

Com isso exalta-se a necessidade de análise e acompanhamentos que tenham como objetivo prevenir, detectar, corrigir e coibir a ocorrência de irregularidades, fraudes e desvios de recursos.

1.1 OBJETIVO

As atividades desta auditoria têm como objetivo principal analisar os procedimentos decorrentes de parcerias firmadas entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, com base na Lei 13.019/2014 e gerenciados pelo Fundo Municipal de Assistência Social, analisando as seguintes questões:

- Q1 - A Administração Pública do município de Afonso Cláudio divulga em seu sítio oficial a relação das parcerias celebradas e gerenciadas pelo Fundo Municipal de Assistência Social?



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno

- Q2 – A celebração do termo de colaboração ou de fomento foi precedida de chamamento público ou a justificativa da ausência foi publicada no sítio oficial da administração pública na internet, de acordo com o estabelecido pelo § 1 do artigo 32 da Lei 13.019/2014?
- Q3 - As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) divulgam na internet a relação das parcerias celebradas com esta Administração Pública?

1.2 ESCOPO E METODOLOGIA

O exame foi realizado no período de agosto e setembro/2021, e restringiram-se ao seguinte escopo:

- a) Análise da transparência na divulgação dos termos de parcerias celebrados entre a Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil.

Quanto aos procedimentos de auditoria que julgamos necessários nas circunstâncias foi a realização de Check-list dos itens divulgados em sítio eletrônico, estudo da legislação pertinente à Assistência Social e às parcerias firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, exames de documentos e processos; estudo das informações divulgadas através de sites.

1.3 BENEFÍCIOS ESTIMADOS

Sendo a parceria um regime de mútua cooperação para a consecução de finalidade de interesse público, há a necessidade da conscientização da importância da transparência na formalização das parcerias, na execução do objeto e do plano de trabalho.

Espera-se que as informações coletadas contribuam para que os gestores das parcerias busquem a constante transparência dos atos praticados. A divulgação tempestiva dos fatos possibilita a atuação do controle social de forma eficaz, para se fazer cumprir os direitos, responsabilidades e obrigações dos entes envolvidos.



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

2. VISÃO GERAL

Tendo como diretriz avaliar a disponibilidade de informações sobre a gestão dos recursos descentralizados para efeito de controle, buscou-se as transferências às Entidades Privadas, decorrentes das parcerias entre a administração pública municipal e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), em regime de mútua cooperação e fundamentadas na Lei 13.019/2014, em especial as gerenciadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

A lei 13.019/2014¹, de 31 de julho de 2014, institui normas gerais para as parcerias que tem como finalidade a promoção de políticas públicas entre a administração pública e OSC, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

• Da Assistência Social

No âmbito da assistência social, os serviços têm como foco principal o atendimento aos indivíduos, famílias e comunidade no enfrentamento de suas adversidades. Os programas e projetos são desenvolvidos com objetivo de garantir a proteção social aos cidadãos.

A base de organização é definida pela complexidade e funções desempenhadas, hierarquizadas em níveis, sendo: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

A Proteção Social Básica atua na prevenção de situações de risco, por meio de desenvolvimento de ações de fortalecimento de vínculos comunitários e familiares. O CRAS – Centro de Referência da Assistência Social, constitui-se como sendo a porta de entrada ao Sistema Único da Assistência Social – SUAS, promovendo e incentivando o acesso aos direitos e cidadania. Destina-se em especial à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos, como as discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras.

A Proteção Social Especial tem como objetivo a atenção socioassistencial às pessoas e famílias em risco. A atuação se dá em situações em que o indivíduo se encontra em risco pessoal e social

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em 13 set 2021.



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

ou tiveram seus direitos violados, como em casos de abandono, maus tratos, abuso sexual, situação de rua, uso de substâncias psicoativas, entre outras. Os serviços são classificados em níveis de complexidade, sendo: Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta Complexidade.

- Serviços de Proteção Social de Média Complexidade são direcionados aos indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários estão fragilizados, entretanto não foram totalmente rompidos. A equipe atua com o objetivo de contribuir para reconstrução dos vínculos.
- Serviços de Proteção Social de Alta Complexidade são direcionados aos indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários foram rompidos ou extremamente fragilizados. É feita atuação para promover a proteção integral do indivíduo, por meio de serviços que garantam moradia, alimentação, higienização e outros.

• Da Celebração de Parcerias

Acerca de assistência social, a Lei Maior² define como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência 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; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A Lei n° 8.742³, de 7 de dezembro de 1993, institui em seu Art. 1º “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set 2021.

³ Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 14 set 2021.



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

Dessa forma, o município de Afonso Cláudio gerencia a política de assistência social através da Secretaria Municipal de Assistência Social. A Lei Orgânica Municipal⁴, art. 160 § 1º, determina que os programas municipais de assistência social serão executados pelo Município e por entidades beneficentes e de assistência social e realizado com recursos para este fim, constantes do orçamento anual, além de outras fontes.

Com isso, o município instituiu uma gestão articulada com as Organizações da Sociedade Civil - OSC para enfrentamento dos problemas sociais. As parcerias visam a promoção e execução de políticas públicas destinadas principalmente aos indivíduos em situação de risco social e vulnerabilidade.

Importante detalhar para fins deste estudo os conceitos de Parcerias, Termos de Colaboração, Termos de Fomento e Acordos de Cooperação, trazidos pela legislação:

- Parcerias: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação
- Termo de Colaboração é o instrumento para formalização de parcerias que envolvam a transferência de recursos financeiros, propostas pela administração pública.
- Termo de Fomento é o instrumento para formalização de parcerias que envolvam a transferência de recursos financeiros, propostas pelas organizações da sociedade civil.
- Acordo de Cooperação é o instrumento para formalização de parcerias, que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

Em análise no exercício de 2021, foram identificados a formalização de parcerias gerenciadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social com as instituições: Sociedade Civil de Amparo à Velhice Ninho de Amor; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE; Associação Pró Casa do Menino. Ressalta-se que a há parcerias formalizadas com demais organizações, que não serão objeto de estudo neste trabalho de auditoria.

⁴ Lei Orgânica do Município de Afonso Cláudio. Disponível em: <http://www3.cmac.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/O11990.html>. Acesso em 14 set 2021.



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

Com base no cruzamento de dados do portal da transparência, do sitio oficial da Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio e no sistema de contabilidade, aba “cadastro de convênios concedidos” e no relatório de empenhos, constatou as informações da **Tabela 1**.

Tabela 1 – Relação de parcerias formalizadas em 2021 gerenciadas pela Assistência Social.

Organização da Sociedade Civil	Instrumento de parceria	Nº do Instrumento
Sociedade Civil de Amparo à Velhice Ninho de Amor	Termo de Colaboração	Aditivo 01 ao Termo 001/2020
Sociedade Civil de Amparo à Velhice Ninho de Amor	Termo de Colaboração	Aditivo 03 ao Termo 007/2017
Sociedade Civil de Amparo à Velhice Ninho de Amor	Termo de Colaboração	003/2021
Sociedade Civil de Amparo à Velhice Ninho de Amor	Termo de Colaboração	004/2021
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE	Termo de Colaboração	Aditivo 03 ao Termo 003/2017
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE	Termo de Colaboração	Aditivo 03 ao Termo 002/2017
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE	Termo de Colaboração	001/2021
Associação Pró Casa do Menino	Termo de Colaboração	Aditivo 03 ao Termo 005/2017
Associação Pró Casa do Menino	Termo de Colaboração	Aditivo 03 ao Termo 004/2017
Associação Pró Casa do Menino	Termo de Colaboração	002/2021

3. ACHADOS

Buscando identificar os procedimentos e práticas adotadas na formalização das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, passamos a apresentação dos achados em decorrência das questões apresentadas na seção 1.1.

3.1 A1 – Divulgação insuficiente pelas organizações da sociedade civil, na internet, das parcerias realizadas com a Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio-ES.

3.1.1 Critérios

Lei nº 13019/2014, art 11.

Decreto Municipal nº 384/2017



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

3.1.2 Objetos

Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio-ES, Termo de Colaboração nº 01/2021, 02/2021, 03/2021, 04/201, Aditivo 01 ao Termo 001/2020, Aditivo 03 ao Termo 003/2017, Aditivo 03 ao Termo 004/2017, Aditivo 03 ao Termo 005/2017, Aditivo 03 ao Termo 007/2017.

UG: Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Secretaria: Assistência Social

3.1.3 Situação encontrada

No âmbito da transparência e do controle, a Lei 13.019/2014, em seu art. 10, institui que “A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento”. Bem como, institui em seu art. 115, que a organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em suas sedes as parcerias celebradas com a administração pública, exigindo o mínimo de informações que deverão conter.

A mesma norma, dispõe ainda, da publicação do extrato da justificativa da ausência de realização de chamamento público, no sítio oficial da administração pública, conforme art. 32 § 1º.⁶

⁵ Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

Parágrafo único. As informações de que tratam este artigo e o art. 10 deverão incluir, no mínimo:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;

II - 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 - RFB;

III - descrição do objeto da parceria;

IV - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

V - 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.

VI - 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. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

⁶ Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no **caput** deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno

O decreto municipal nº 384/2017⁷ regulamenta no âmbito do município de Afonso Cláudio a Lei nº 13.019/2014 e reproduz nos artigos 55 e 56 as instituições quanto a transparência e o controle das parcerias celebradas.

Em análise das questões de auditoria, foi realizada ampla busca em internet para coleta das informações. No sitio oficial da prefeitura do município, é possível identificar na aba “publicação oficial” o extrato da justificativa da ausência de realização de chamamento público e extratos dos termos de colaboração, elencados na Tabela 1. A íntegra dos termos, inclusive o anexo com o plano de trabalho, é constatado no portal da transparência, aba “Repasse”, “Termo de parceria”.

Conclui-se, portanto, que em relação as questões de auditoria números 1 e 2, as divulgações das informações são realizadas de maneira satisfatória.

Entretanto, com relação às organizações da sociedade civil destacadas na questão de auditoria 3, foram insatisfatórias as informações encontradas. As entidades Sociedade Civil de Amparo à Velhice Ninho de Amor⁸ e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE⁹, possuem endereço eletrônico. Entretanto, nenhuma das informações requisitadas no art. 11 da Lei 13.019/2014 foram atendidas. Quanto a entidade Associação Pró Casa do Menino, não foi encontrado nenhum endereço eletrônico.

3.1.4 Causas

Inobservância a normas:

Lei nº 13.019/2014, art. 10 e 11;

Decreto Municipal nº 384/2017, art. 55 e 56.

⁷Disponível em: <http://www.afonsoclaudio.es.gov.br/site/wp-content/uploads/2017/06/Decreto-384-2017-Regulamentando-a-lei-federal-13019.pdf>. Acesso em: 20 set 2021.

⁸Disponível em: <https://asiloninhodeamor.wixsite.com/asiloninhodeamor>. Acesso em: 20 set 2021.

⁹Disponível em: <https://www.apaees.org.br/afonso-claudio/materiais>. Acesso em: 20 set 2021.



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo
Unidade Central de Controle Interno

3.1.5 Efeitos

A transparência nos atos praticados pela gestão pública possibilita ao cidadão exercer seu direito de análise e fiscalização do uso dos recursos públicos, incentivando o acompanhamento das ações do Estado e favorecendo o crescimento da cidadania.

A dificuldade de acesso à informação ou a insuficiência dela, limita o controle por parte da sociedade e dos órgãos fiscalizadores. O que amplia a possibilidade de mau uso dos recursos e a oferta deficiente dos serviços públicos de direito da população.

A atuação do controle social fortalece as políticas públicas, tornando-as mais eficientes e adequadas às necessidades da coletividade e do interesse público. A cultura de participação na gestão pública deve ser ampliada, pois trata-se de uma importante ferramenta à prevenção e combate da corrupção.

3.1.6 Evidências

Portal da transparência do município de Afonso Cláudio-ES;

Endereço eletrônico das organizações da sociedade civil;

Termo de Colaboração nº 01/2021, 02/2021, 03/2021, 04/201, Aditivo 01 ao Termo 001/2020, Aditivo 03 ao Termo 003/2017, Aditivo 03 ao Termo 004/2017, Aditivo 03 ao Termo 005/2017, Aditivo 03 ao Termo 007/2017.

3.1.7 Conclusão do Achado

A insuficiente divulgação de informações por parte das organizações da sociedade civil pode limitar a atuação do controle social na sua missão de participação na gestão pública. Tendo a parceria o objetivo de consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades expressas nos instrumentos de parcerias, a divulgação da mesma faz-se necessária para a devida transparência da utilização dos recursos públicos, possibilitando o controle social.

3.1.8 Proposta de Encaminhamento

Sugere-se proposta de encaminhamento com recomendação à Secretaria Municipal de Assistência Social que incentive as organizações da sociedade civil a divulgarem na internet



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno

todas as parcerias celebradas com esta administração pública, pormenorizando ao que diz respeito a:

- 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 - RFB;
- 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.

4. CONCLUSÃO

Tendo em vista o exposto no presente relatório de auditoria, restou elucidado a importância da política de assistência social e do trabalho de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas como importante estratégia para a gestão municipal.

As parcerias com organizações da sociedade civil constituem-se como um dos meios que a administração municipal pode promover e executar políticas públicas para enfrentamento dos problemas sociais. O acompanhamento das parcerias formalizadas visa garantir resultados positivos na qualidade de vida da população, atuando nas necessidades sociais básicas e buscando propiciar uma vida digna ao cidadão.

Ademais, busca-se uma gestão eficiente e transparente com os gastos públicos. A geração de dados e informações claras, objetivas e confiáveis, disponibilizados à população, permite a atuação do controle social.

Cabe ressaltar nesta oportunidade, que o desenvolvimento eficiente das ações e estratégias dá-se pela união de esforços da gestão municipal com as organizações da sociedade civil. Há de se exaltar, também, que a dedicação dos profissionais envolvidos tem sido de fundamental



Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio

Estado do Espírito Santo

Unidade Central de Controle Interno

importância para o alcance dos objetivos e a superação dos desafios. Todo este conjunto, vem apresentando resultados expressivos na qualidade dos serviços assistenciais ofertados à população do município de Afonso Cláudio-ES.

Por fim, considerando que a presente auditoria objetiva contribuir para aprimoramento dos procedimentos e excelência do serviço público, com propostas de melhoria que proporcionem aumento da transparência e controle dos atos praticados, pequenas recomendações foram feitas por esta Auditoria Interna.

É o relatório.

Atenciosamente,

Afonso Cláudio, 23 de setembro de 2021.

Lorena Afonso Barbosa Wolfgramm Sobreiro
Auditora de Controle Interno

De acordo com o presente Relatório de Auditoria.

Encaminhe-se ao Exm^o. Prefeito Municipal para ciência, conhecimento e demais providências.

MAYARA MOREIRA CAMPOS S. BRANDÃO

Controladora Interna Municipal