



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 232 - GP/TCU

Brasília, 1 de abril de 2023.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 331/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto à informação constante no subitem 9.2 da referida deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 1/3/2023, nos autos do TC-012.658/2022-7, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que tratam de Solicitação do Congresso Nacional decorrente do Ofício nº 100/2022/CSSF/DECOM/CD, de 7/7/2022, relativo a Solicitação de fiscalização – PFC 9/2021, da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, de autoria da Deputada Paula Belmonte.

Consoante o item 9.2 da aludida Deliberação, envio-lhe também cópia do Acórdão 2732/2022-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Informo que, nos termos do item 9.3 do citado Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal FERNANDO RODOLFO
Presidente da Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 331/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.658/2022-7.
2. Grupo II – Classe II - Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, deputado Antônio Pinheiro Neto.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Ministério da Cidadania.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexPrevidência.
8. Representação legal: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional autuada a partir de ofício do deputado Antônio Pinheiro Neto, presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, encaminhando ao Tribunal a Proposta de Fiscalização e Controle PFC 9/2021, de autoria da deputada Paula Belmonte, na qual requer a realização de fiscalização a fim de examinar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei n.º 13.257/2016, bem como avaliar a integração e a coordenação das ações voltadas à primeira infância entres os ministérios e demais atores envolvidos,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao solicitante, deputado Antônio Pinheiro Neto, presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 19 da Resolução-TCU 215/2008, encaminhando-lhe, ao mesmo tempo, cópia do Acórdão 2732/2022-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, informando-lhe que a presente solicitação é atendida por meio das medidas adotadas no subitem 9.1.5 da mencionada decisão, bem como da respectiva análise realizada pela SecexPrevidência na seção “3.3. Ações Governamentais Voltadas para a Primeira Infância” do Relatório parte da referida deliberação;

9.3. considerar a presente solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.4. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 7/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0331-07/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE II – PLENÁRIO

TC 012.658/2022-7.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade/Unidade: Ministério da Cidadania.

Solicitante: Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, Deputado Antônio Pinheiro Neto.

Representação legal: não consta.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS ENCARGOS ATRIBUÍDOS À UNIÃO PELO ART. 11 DA LEI 13.257/2016. CONHECIMENTO. OBJETO DA SOLICITAÇÃO INSERIDO NA FISCALIZAÇÃO OBJETO DO TC-042.261/2021-0, JULGADO PELO ACÓRDÃO 2732/2022-TCU-PLENÁRIO. ENCAMINHAMENTO DO ACÓRDÃO 2732/2022-TCU-PLENÁRIO AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

A SecexPrevidência elaborou a instrução à peça 9, transcrita a seguir, a qual adoto como relatório:

“INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício n.º 100/2022-CSSF/DECOM/CD, de 7/7/2022 (peça 2, p. 2), por meio do qual o deputado Antônio Pinheiro Neto, presidente da Comissão de Seguridade Social e Família encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle - PFC 9/2021, aprovada em 6 de julho de 2022 (peça 2, p. 1).

2. A proposta, de autoria da deputada Paula Belmonte, requer do Tribunal de Contas da União - TCU a realização de fiscalização a fim de examinar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016, bem como avaliar a integração e a coordenação das ações voltadas à primeira infância entres os ministérios e demais atores envolvidos (peça 3, p.1).

HISTÓRICO

3. Na data de 6/6/2019, em resposta ao Ofício 478/2019/SGM/P, foi autuado o TC 013.677/2019-5. Esse processo tratou de atender à Solicitação de Informações SIT 2/2019, encaminhada ao TCU pelo então presidente da Câmara dos Deputados, o deputado Rodrigo Maia.

4. Em síntese, aquela solicitação de informação, de autoria da deputada Leandre Dal Ponte, requeria do Tribunal de Contas da União um relatório detalhado contendo informações sobre as ações, e respectivos valores aplicados pelo governo federal na Política para a Primeira Infância (art. 11, §1º e §2º, da Lei 13,257/2016) no período entre os anos de 2016 e 2018 (peça 1, p.3 do TC 013.677/2019-5).

5. A relatoria do TC 013.667/2019-5 coube ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Conforme constou nos Avisos 370 e 371, do gabinete da Presidência do Tribunal de Contas, a Solicitação de Informações SIT 2/2019 foi considerada integralmente atendida (peças 36 e 37 do TC 013.677/2019-5).

6. O atendimento à solicitação ficou expresso no subitem 9.5 do Acórdão 914/2020 TCU – Plenário, prolatado em 15/4/2020 (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer). Adicionalmente,

o Plenário do TCU, no mencionado acórdão, expediu a seguinte determinação:

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a possibilidade de incluir, no próximo plano de controle externo, ação de controle voltada para avaliar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei 13.257/2016 e das competências conferidas à Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano do Ministério da Cidadania pelo Decreto 9.674/2019, bem como identificar as providências necessárias ao exato cumprimento dos referidos atos normativos, com o intuito de prestar à Câmara dos Deputados as informações ora requeridas.

7. A determinação acima transcrita é fundamental para a compreensão desta PFC 9/2021, como será visto logo adiante. Com efeito, a leitura da fundamentação da Proposta de Fiscalização 9/2021 (peça 4, p. 1-4) contrapõe o mandamento estabelecido na Lei 13.257/2016 *vis-à-vis* as conclusões do Relatório de Avaliação 816.125, da Controladoria Geral da União-CGU, bem assim ao entendimento expresso pelo Plenário do TCU nos termos do Acórdão 914/2020. Vale aqui destacar que os subitens 9.2.8, 9.2.9, 9.3 e 9.4 do Acórdão 914/2020 - TCU - Plenário estão integralmente transcritos na fundamentação da PFC 9/2021. Do mesmo modo, transcritos estão os achados de auditoria apontados pela CGU no seu Relatório de Avaliação 816.125.

8. O processo TC 013.667/2019-5 encontra-se encerrado desde 4/6/2020, por cumprimento do objetivo para o qual foi constituído.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. Os arts. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

10. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

11. A autora da proposta de fiscalização, Exma. deputada Paula Belmonte, levou ao conhecimento da Comissão de Seguridade Social e Família-CSSF/CD a sua preocupação com a falta de integração e coordenação das ações governamentais voltadas ao atendimento da política pública para a primeira infância, o que pode estar impedindo, segundo a fundamentação apresentada, a maximização dos benefícios esperados na execução da política pública (peça 4, p. 3).

12. Essa preocupação da parlamentar, acolhida na forma da PFC 9/2021, aprovada em 6 de julho de 2022 (<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/2196128.htm>), encontrou suporte lógico e argumentativo, como já foi dito, nas conclusões do Relatório de Avaliação 816.125, da Controladoria-Geral da União-CGU e, também, em trecho do Acórdão 914/2020 – TCU – Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

13. Em virtude das conclusões do relatório da CGU e do acórdão mencionados no item anterior, a deputada Paula Belmonte apresentou à CSSF/CD proposta de fiscalização e controle com o intuito de avaliar as ações do governo federal acerca de políticas voltadas à primeira infância norteadas pela Lei nº 13.257, especialmente, quanto às causas dos problemas apontados pela CGU em seu Relatório de Avaliação nº 816.125 (peça 4, p. 4).

14. A relatora da PFC 9/2021 na Comissão de Seguridade Social e da Família, deputada Adriana Ventura, em seu relatório prévio pela aprovação da proposta solicitou que o TCU adotasse os métodos que entendesse pertinentes para avaliar as ações do governo federal acerca das políticas voltadas à primeira infância (peça 3, p. 9).

15. Visando conceder tratamento à proposta de fiscalização e controle aprovada, esta unidade técnica instrutiva realizou consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido encontrado o processo TC 042.261/2021-0, que versa sobre assunto conexo ao objeto destes autos.

16. Esse último processo, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman, resultou da proposta de fiscalização 2349 (TC 040.573/2021-4), aprovada em 25/10/2021. No critério de oportunidade que fundamenta a proposição da ação de controle verifica-se a referência à determinação exarada nos termos do subitem 9.4 do Acórdão 914/2020-TCU-Plenário, mesmo subitem que está entre os fundamentos da PFC 9/2021, aprovada em 6 de julho de 2022.

17. Uma vez tendo sido aprovada a proposta de fiscalização objeto do processo administrativo TC 040.573/2021-4, foi autuado o processo e controle externo TC 042.261.2021-0, que trata de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a supervisão, cobertura e outros aspectos operacionais dos Programas Criança Feliz, Aquisição de Alimentos e Rede de Suporte ao Dependente Químico (peça 132, p. 2 do TC 042.261/2021-0).

18. A auditoria foi realizada entre os meses de outubro/2021 a março/2022, e abrangeu o período de 2020 e 2021. Metodologicamente, o trabalho envolveu a busca de dados sobre os programas, a aplicação de técnicas de SWOT e DVR (diagrama de verificação de risco), análise documental, além de entrevistas com gestores e executores das políticas públicas. O volume de recursos fiscalizados foi de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão de reais, referente aos valores liquidados nos programas fiscalizados durante os exercícios fiscais de 2020-2021 (peça 132, p. 6 do TC 042.261/2021-0).

19. Atualmente, o processo TC 042.261/2021-0 encontra-se aberto e aguarda pronunciamento do relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman.

20. Para atingir o objetivo proposto na fiscalização, a equipe de auditoria buscou respostas para as seguintes questões (peça 132, p. 17):

1 - A forma de monitoramento e supervisão dos programas Criança Feliz, Aquisição de Alimentos e Rede de Suporte ao Dependente Químico são aderentes às melhores práticas de auditoria e aos normativos vigentes?

2 - Os critérios adotados para a seleção dos potenciais beneficiários dos Programas Criança Feliz, Aquisição de Alimentos e Rede de Suporte ao Dependente Químico garantem a distribuição e a cobertura equitativa dos recursos para o público-alvo?

3 – Quais as ações adotadas para o cumprimento do art. 11 da Lei 13.257/2016 e quais os resultados efetivos dessas ações?

21. Em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 914/2020-TCU-Plenário, a equipe de auditoria incluiu questão específica sobre as ações governamentais voltadas à primeira infância (peça 132, p. 16 TC 042.261/2021-0). Essa questão resultou nos achados 7 e 8 do relatório de fiscalização do TCU.

22. Cabe destacar que a inclusão dessa questão específica na auditoria acaba por cumprir, também, o objetivo da PFC 9/2021, que foi o de verificar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei 13.257/2016, bem como avaliar a integração e coordenação das ações voltadas à primeira infância entre os ministérios e demais atores envolvidos (peça 4, p.1).

23. Vale repisar que a partir da leitura da fundamentação da PFC 9/2021 extraem-se dois elementos fundamentais que deram ensejo ao pedido aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família. O primeiro é o já mencionado item 9.4 do Acórdão 914/2020 TCU-Plenário. O segundo é o Relatório de Avaliação CGU 816.125, de 22 de janeiro de 2021. Na proposta apresentada à Comissão pela deputada Paula Belmonte, destaca-se especial interesse em avaliar as causas dos problemas apontados no Relatório da CGU 816.125 (peça 4, p. 4).

24. Quanto ao segundo elemento descrito no item anterior, cumpre informar que o mencionado documento produzido pela Controladoria Geral da União foi tomado em conta na auditoria realizada pelo Tribunal. Com efeito, o Relatório de Avaliação CGU 816.125 consta como evidência (peça 99 do TC 042.261/2021-0) do achado de auditoria 7.

25. Conforme já mencionado, os achados de auditoria 7 e 8 resultaram de questão específica destinada a dar efetividade ao comando 9.4 do Acórdão 914/2020 – TCU – Plenário, o mesmo empregado na fundamentação da PFC 9/2021 aqui tratada.

26. O achado de auditoria 7 é intitulado “*Ausência dos dados e sistemas exigidos pelo art.11 da Lei 13.257/2016*” (peça 132, p. 47 do TC 042.261/2021-0). Segundo o relatório produzido pela equipe de auditoria, “O sistema de coleta, monitoramento, avaliação e divulgação de dados relativos aos serviços prestados às crianças de zero a seis anos, conforme estabelecido no Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257, de 8 de março de 2016), ainda não foi criado, não havendo, assim, nenhum dos resultados pretendidos pela Lei.” (grifamos)

27. Por sua vez, a preocupação manifestada na PFC 9/2021 quanto à integração e articulação dos diversos ministérios e atores é abordada no achado de auditoria 8 (peça 132, p. 55, do TC 042.261/2021-0), intitulado “Inexistência de uma articulação intersetorial que coordene as ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema Primeira Infância.”

28. Segundo a equipe de auditoria, em relatório ainda não apreciado pelo Tribunal de Contas da União, “não existe, no Governo Federal, nem estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, que possam promover uma ação integrada para a consecução dos objetivos dessas políticas”. Ainda conforme registrou a equipe de auditoria, “Tal situação, que está em desacordo com os arts. 6º e 7º, §1º e 2º, da Lei 13.257/2016, decorre da falta de estruturação por parte do Executivo Federal de órgão com capacidade e posição hierárquica adequada para as funções de coordenação e articulação dessas políticas, o que leva a ações governamentais isoladas e desarticuladas e, em última análise, ineficientes.” (peça 13, p. 55 do TC 042.261/2021-0).

29. O Decreto 10.770/2021, que regulamentou alguns aspectos da Lei 13.257/2016, não definiu órgão responsável pela articulação das políticas voltadas para a primeira infância, ficando silente com relação ao art. 7º da Lei, notadamente quanto ao comitê intersetorial de políticas para a primeira infância, previstos nas esferas federal, estadual e municipal. A questão da responsabilidade pela articulação dessas políticas voltadas à primeira infância prejudicou até mesmo o andamento dos trabalhos de auditoria, devido às dificuldades para identificar os responsáveis pela implementação da política estabelecida pelo Marco Legal da primeira Infância (peça 132, p. 55 do TC 042.261/2021-0).

30. O encaminhamento proposto para os achados 7 e 8 do relatório de auditoria do TCU inclui um conjunto de recomendações e de determinações dirigidas ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e à Casa Civil da Presidência da República.

CONCLUSÃO

31. Por intermédio do Ofício n.º 100/2022-CSSF/DECOM/CD, de 7/7/2022 (peça 2, p. 2), o deputado Antônio Pinheiro Neto, presidente da Comissão de Seguridade Social e Família, comunicou ao TCU acerca da aprovação da Proposta de Fiscalização e Controle-PFC 9/2021, destinada a examinar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei n.º 13.257, de 8 de março de 2016, bem como avaliar a integração e a coordenação das ações voltadas à primeira infância entre os ministérios de demais atores envolvidos (peça 3, p.1).

32. Conforme descrito anteriormente na seção “Exame Técnico”, itens 15 a 30, o objeto da PFC 9/2021 está sendo tratado no processo de auditoria operacional TC 042.261/2021-0. O planejamento da auditoria incluiu questão específica para atender ao subitem 9.4 do Acórdão 914/2020 – TCU Plenário, mesmo dispositivo da fundamentação da PFC 9/2021. A equipe

de auditoria levou em conta, no seu trabalho, o Relatório de Avaliação da CGU 816.125, elemento que igualmente fundamentou a PFC 9/2021 (peça 4, p.2).

33. A resposta para a questão de auditoria n° 3 resultou nos achados n.º 7 e 8, que em apertada síntese declaram o seguinte: *i)* Estão ausentes os dados e sistemas exigidos pelo art. 11 da Lei 13.257/2016 e *ii)* Não existe uma articulação intersetorial que coordene as ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema da Primeira Infância. (peça 132, pp.53- 65 do TC 042.261/2021-0).

34. Deve-se ressaltar que a presente solicitação envolve processo em tramitação no Tribunal, e ainda não apreciado. A relatoria do TC 042.261/2021-0 é do Ministro-Substituto Augusto Sherman. Assim, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, propomos estender os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao TC 042.261/2021-0. Propõe-se, ademais, quando da apreciação do TC 042.261/2021-0, que este Tribunal encaminhe cópia do acórdão, voto e relatório ao presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara, deputado Antônio Pinheiro Neto, bem como à deputada Paula Belmonte, autora da proposta de fiscalização e controle aprovada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Ante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício n° 100/2022-CSSF/DECOM/CD, de 7/6//2022, pelo presidente da Comissão de Seguridade Social e Família, com base na Proposta de Fiscalização e Controle 9/2021, apresentada em 18/3/2021, de autoria da Deputada Paula Belmonte, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman, por intermédio da Segecex, nos termos do art. 17, §1º, da Resolução TCU 308/2019, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008;

b) informar ao deputado Antônio Pinheiro Neto, Presidente da comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, que esta solicitação está sendo parcialmente atendida, uma vez que a matéria relativa ao exame do cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei 13.257/2016, bem como os aspectos de integração e coordenação entre os atores envolvidos no cumprimento desses encargos, estão sendo objetos de análise nos autos do TC 042.261/2021-0 (achados 7 e 8), tendo sido obtidas as seguintes informações, ainda pendentes de apreciação colegiada por parte deste Tribunal:

Achado 7: “Ausência dos dados e sistemas exigidos pelo art. 11 da lei 13.257/2016”;

Achado 8: “Inexistência de uma articulação intersetorial que coordene as ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema da Primeira Infância”.

c) informar ao Ministro-Substituto Augusto Sherman, relator destes autos de Solicitação do Congresso Nacional, que o Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados requereu, por meio da PFC 9/2021, a realização de fiscalização para examinar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei n° 13.257, de 8 de março de 2016, bem como avaliar a integração e coordenação das ações voltadas à primeira infância entre os ministérios e demais atores envolvidos, exames esses que já estão sendo realizados no âmbito do processo TC 042.261/2021-0, também de sua relatoria;

d) estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao processo TC 042.261/2021-0, uma vez reconhecida conexão integral dos respectivos objetos com o da presente solicitação;

e) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao deputado Antônio Pinheiro Neto, presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, e à deputada Paula Belmonte, autora do requerimento que resultou na PFC 9/2021, informando-lhes que, tão logo seja apreciado trabalho de fiscalização de que trata o TC 042.261/2021-0, ser-lhes-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

f) restituir estes autos de Solicitação do Congresso Nacional à SecexPrevidência, para acompanhamento das medidas relativas ao pós-julgamento do TC 042.261/2021-0, de modo a viabilizar o cumprimento da disposição contida no art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, e nova instrução quando do atendimento integral desta solicitação.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional autuada a partir de ofício do deputado Antônio Pinheiro Neto, presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, encaminhando ao Tribunal a Proposta de Fiscalização e Controle PFC 9/2021, de autoria da deputada Paula Belmonte, na qual requer a realização de fiscalização a fim de examinar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei n.º 13.257/2016, bem como avaliar a integração e a coordenação das ações voltadas à primeira infância entres os ministérios e demais atores envolvidos.

2. Inicialmente, verifico que a solicitação atende aos requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie processual, devendo, então, ser conhecida por este Tribunal.

3. Conforme apontado na instrução da SecexPrevidência transcrita no relatório parte desta deliberação, a proposta da deputada Paula Belmonte se fundamentou nas conclusões do Relatório de Avaliação 816.125, da Controladoria-Geral da União (CGU) e, também, em pontos do Acórdão 914/2020-TCU-Plenário. Esse acórdão foi proferido no TC-013.667/2019-5, uma Solicitação do Congresso Nacional requerendo informações sobre as ações desenvolvidas pelo Governo Federal, no período de 2016 a 2018, alusivas à Política de Apoio à Primeira Infância, disciplinadas pela Lei 13.257/2016, bem como sobre o montante de recursos despendido.

4. Além do atendimento do que fora solicitado naquela oportunidade, o mencionado acórdão proferiu a seguinte determinação:

“9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a possibilidade de incluir, no próximo plano de controle externo, ação de controle voltada para avaliar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei 13.257/2016 e das competências conferidas à Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano do Ministério da Cidadania pelo Decreto 9.674/2019, bem como identificar as providências necessárias ao exato cumprimento dos referidos atos normativos, com o intuito de prestar à Câmara dos Deputados as informações ora requeridas.”

5. Cumpre esclarecer que foi autuado neste Tribunal o TC-042.261/2021-0, de minha relatoria, tratando de Auditoria Operacional nos Serviços Assistenciais do Ministério da Cidadania. Visando dar cumprimento à determinação acima, foi incluída a seguinte questão de auditoria no escopo dos trabalhos de fiscalização objeto desse processo:

“Quais as ações adotadas para o cumprimento do art. 11 da Lei 13.257/2016 e quais os resultados efetivos dessas ações?”

6. Essa questão resultou nos achados 7 e 8 do Relatório de Fiscalização 193/2021 elaborado como resultado dos trabalhos de auditoria realizados no âmbito do TC-042.261/2021-0. Tendo em vista o objeto da questão de auditoria, vê-se que ela atende também o objetivo da PFC 9/2021, que deu origem a esta Solicitação do Congresso Nacional. Ademais, conforme informado pela SecexPrevidência, os problemas apontados no Relatório da CGU 816.125 – uma das fundamentações da PFC – foram levados em conta na auditoria realizada pelo Tribunal. Neste sentido, o relatório da CGU consta como evidência (peça 99 do TC 042.261/2021-0) do achado de auditoria 7.

7. O mencionado achado de auditoria 7 é intitulado, no Relatório de Fiscalização 193/2021, inserto no TC-042.261/2021-0, “Ausência dos dados e sistemas exigidos pelo art.11 da Lei 13.257/2016”, enquanto que o achado de auditoria 8, recebeu o título “Inexistência de uma articulação intersetorial que coordene as ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema Primeira Infância.”. Considerando que o tratamento dado a esses achados naquela auditoria atende aos objetivos da PFC 9/2021, a unidade técnica, por ocasião da elaboração da instrução ora em comento, propôs, por se tratar de processo de fiscalização ainda em tramitação no Tribunal, que fosse informado ao solicitante sobre o andamento do TC-042.261/2021-0, bem como dos achados relacionados à presente solicitação. Ademais, propôs, tão logo fosse apreciado trabalho de fiscalização de que trata o

mencionado processo, que fosse dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal ao solicitante.

8. Feito esse resumo, passo a decidir quanto ao mérito da presente Solicitação.

9. Há que ser destacado que proposta da SecexPrevidência acima mencionada foi elaborada em momento que o TC-042.261/2021-0 se encontrava em meu Gabinete aguardando julgamento. Porém, logo em seguida o presente processo ter sido encaminhado à minha apreciação, ocorreu o julgamento daqueles autos na sessão do Plenário de 07/12/2022, por meio do Acórdão 2732/2022-TCU-Plenário. Assim, o encaminhamento das informações necessárias ao atendimento da solicitação em análise, as quais dependiam daquele julgamento, pode ser feito desde já.

10. Assim, deve ser encaminhada ao deputado Antônio Pinheiro Neto cópia do Acórdão 2732/2022-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, informando-lhe que a presente solicitação é atendida por meio das medidas adotadas no subitem 9.1.5 da mencionada decisão, bem como da respectiva análise realizada pela SecexPrevidência na seção “3.3. Ações Governamentais Voltadas para a Primeira Infância” do Relatório parte da mencionada deliberação.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de março de 2023.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2732/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 042.261/2021-0
2. Grupo I - Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria Operacional
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia; Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cidadania.
5. Relator: Ministro-Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada nas Secretarias Nacionais de Atenção à Primeira Infância (Snapi), de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred) e de Inclusão Social e Produtiva (Seisp), subordinadas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (SEDS/MCid), com o objetivo de avaliar os processos de supervisão e monitoramento e da cobertura dos Programas Criança Feliz, Alimenta Brasil e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, todos sob responsabilidade da SEDS/MCid, bem como a cobertura das ações em relação à distribuição do público-alvo potencial, utilizando dados do período compreendido entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021, além da obtenção de informações acerca da atuação do Ministério na coordenação das políticas voltadas à primeira infância,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e 250, inciso II, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Recomendar ao Ministério da Cidadania, órgão atualmente responsável pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância, por força dos arts. 1º, incisos I e VIII, e 44, incisos I, II, III e IV, do Anexo I do Decreto 11.023/2022, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em articulação com suas unidades subordinadas, incluindo a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, para que analise as possibilidades de adoção das seguintes medidas:

9.1.1. No que se refere ao Programa Criança Feliz:

9.1.1.1. nas futuras versões do Sistema e-PCF:

9.1.1.1.1. inserir de forma estruturada no sistema todo o conjunto de dados e informações relevantes, contidos nas planilhas de monitoramento mensal, para compartilhamento de forma estratificada e por unidade da federação, com estados e municípios;

9.1.1.1.2. disponibilizar no sistema os relatórios gerenciais, contendo informações sobre o desenvolvimento das ações do Programa, para consulta e extração de dados por estados e municípios;

9.1.1.1.3. disponibilizar no sistema os painéis gerenciais, elaborados pela Secretaria, aos gestores municipais e coordenadores estaduais para auxílio na gestão local do Programa;

9.1.1.2. viabilizar a adoção de indicadores de qualidade do Programa Criança Feliz a serem utilizados na avaliação da qualidade do trabalho realizado pelas equipes técnicas do PCF e no processo de desenvolvimento das crianças atendidas;

9.1.1.3. implementar o uso de plataformas eletrônicas móveis como celulares, smartphones e tablets, integrados ao Sistema e-PCF, com o objetivo de registrar as visitas realizadas e avaliar junto aos beneficiários do Programa a qualidade do atendimento prestado pela equipe técnica do PCF;

9.1.1.4. inserir nos relatórios situacionais informações e dados que sejam relevantes para o Programa Criança Feliz, além de incorporá-los e alimentá-los diretamente no sistema e-PCF quando no desenvolvimento de suas futuras versões;

9.1.1.5. estabelecer regras metodológicas objetivas para a correta identificação do público-alvo do Programa Criança Feliz previsto nos incisos III e IV do art. 2º da Portaria 664/2021;

9.1.1.6. com base nos Princípios da Impessoalidade, da Moralidade e da Justiça Social, estabelecer critérios adicionais para seleção dos novos municípios que serão contemplados pelo Criança Feliz, com o objetivo de alcançar uma distribuição mais justa e igualitária de beneficiários e de municípios em todo o território nacional;

9.1.2. No que se refere ao Programa Alimenta Brasil:

9.1.2.1. elaborar normativo regulamentando as visitas *in loco* para todas as modalidades do Programa Alimenta Brasil, definindo uma sistemática de planejamento a ser seguida pelos órgãos coordenadores e pela Conab;

9.1.2.2. adotar medidas efetivas para a identificação dos beneficiários recebedores finais do Programa Alimenta Brasil, com vistas à focalização prioritária do programa no público que sofre de insegurança alimentar grave;

9.1.2.3. em conjunto com o Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil (GGAlimenta), e considerando competências estabelecidas no art. 8º, §§1º e 2º, c/c no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.880/2021, editar norma formal que estabeleça critérios gerais de alocação dos recursos do Programa, em especial no que se refere à modalidade Compra e Doação Simultânea, considerando, entre outros fatores, a priorização das regiões em situação de insegurança alimentar grave;

9.1.3. No que se refere ao Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico:

9.1.3.1. adotar providências imediatas para colocar o módulo de produção de relatórios do SISCT em funcionamento, bem como as demais funcionalidades que, por hora, não estão funcionando adequadamente, sem prejuízo da implementação de outras melhorias que se fizerem oportunas e convenientes;

9.1.3.2. divulgar relatórios gerenciais sobre a gestão do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico de forma que seja possível exercer o devido controle social;

9.1.3.3. adotar mecanismos para aprimorar a fiscalização sobre as entidades contratadas para o Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, de maneira que seja suficiente e abrangente, podendo nesse intuito utilizar-se da contratação de terceiros, como prevê o §4º do art. 117 da Lei 14.133/2021, ou firmar acordos com entes subnacionais com esse objeto;

9.1.3.4. utilizar o resultado dos projetos em andamento com os objetivos de ampliar e definir os indicadores e parâmetros de qualidade da prestação de serviços de acolhimento, bem como de avaliar o cumprimento das metas e objetivos da política pública, de forma a realizar um monitoramento efetivo do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, ou seja, estabelecer um fluxo contínuo de dados confiáveis sobre o desempenho das ações desenvolvidas, o que permitirá medir se objetivos e metas estão sendo alcançados;

9.1.3.5. adotar norma com critérios objetivos com vistas a corrigir as distorções geográficas apontadas nesse trabalho, levando-se em consideração também outros fatores como gênero, idade, tipo de substância ilícita consumida, entre outros, de forma a contribuir para uma distribuição equitativa de vagas financiadas pelo Governo Federal no Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, devendo tais critérios ser baseados em estudos confiáveis, atuais e abrangentes sobre o assunto;

9.1.4. Em relação aos Programas Criança Feliz, Alimenta Brasil e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico:

9.1.4.1. aprimorar a supervisão dos programas, realizando um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às unidades executoras, com a organização e profissionalização dessas atividades, promovendo ainda ações que possam atingir todos os executores, a exemplo de palestras periódicas, disponibilização na internet de orientações atualizadas aos parceiros, divulgação de perguntas e respostas, entre outras;

9.1.5. No que se refere a sua responsabilidade pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância:

9.1.5.1. adotar as providências de sua competência para implementação de um órgão colegiado, conforme previsto no *caput* do art. 7º da Lei 13.257/2016, com vistas a promover a articulação intersetorial entre os órgãos envolvidos com as ações direcionadas a esse público para o cumprimento integral das demandas da referida Lei;

9.1.5.2. adotar providências para a instituição do sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016, prevendo a edição dos atos normativos necessários e a articulação, com o apoio da **Casa Civil**, com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema, com vistas à divulgação de todas as informações requeridas num portal único;

9.1.5.3. implementar todas as etapas para instituição do instrumento individual de registro unificado de dados (portal único) do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado para atendimento ao disposto no art. 11, § 1º, da Lei 13.257/2016, a partir de dados fornecidos pelos ministérios executores de políticas públicas para a primeira infância, inseridos na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Decreto 10.770/2021);

9.1.5.4. atuar junto a órgãos e entidades no sentido de superar eventuais óbices ao compartilhamento de informações ou o compartilhamento inadequado das mesmas, e também quaisquer outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016;

9.2. Recomendar ao Ministério da Saúde, órgão responsável pela implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Portaria de Consolidação/MS 2, de 28/9/2017, Anexo X), bem como pela alimentação dos Bancos de Dados Nacionais dos Sistemas de Informação da Atenção à Saúde (Portaria/MS 3.462/2010 c/c Portaria/MS 1.412/2013), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que avalie as possibilidades de adoção das providências necessárias à implementação das medidas contidas no §1º do art. 11 da Lei 13.257/2016, relacionado a dados de sua responsabilidade;

9.3. Recomendar aos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, da Cidadania, da Saúde, do Turismo, e da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem as possibilidades de adoção das providências necessárias à implementação das medidas contidas no art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016, no que se refere às políticas públicas afetas à primeira infância sob sua responsabilidade, nos termos dos arts. 2º, 4º e 5º do Decreto 10.770/2021;

9.4. Recomendar ao Ministério da Economia, órgão responsável pela coordenação e orientação da execução das atividades setoriais relacionadas com os sistemas de orçamento, bem como pela avaliação do gasto público e dos seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais, em articulação com outros órgãos (arts. 21, I, e 43, I, do Decreto 9.745/2019), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que avalie as possibilidades de adoção das providências necessárias à implementação das medidas contidas no §2º do art. 11 da Lei 13.257/2016, inclusive as informações referentes aos entes subnacionais;

9.5. Recomendar ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Turismo e ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que avaliem as possibilidades e a forma de

disponibilizar ao Ministério da Cidadania, quando solicitados, os dados e as informações e de suas competências, bem como de permitir integrações de sistemas e viabilizar soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11 da Lei 13.257/2016;

9.6. Dar ciência deste Acórdão ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, à Casa Civil da Presidência da República, à Controladoria Geral da União, ao Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil (GGAlimenta), à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, bem como aos gabinetes das Deputadas Federais Leandre Dal Ponte e Paula Belmonte;

9.7. Orientar à Segecex que, mediante SecexPrevi ou outras unidades técnicas competentes, realize o monitoramento das recomendações contidas nos itens acima;

9.8. Arquivar o presente processo.

10. Ata nº 46/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2732-46/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I - CLASSE V – Plenário

TC 042.261/2021-0

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Cidadania

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia; Companhia Nacional de Abastecimento (26.461.699/0001-80); Secretaria-executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-executiva do Ministério da Cidadania; Secretaria-executiva do Ministério da Saúde (00.394.544/0173-12).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. SERVIÇOS ASSISTENCIAIS DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. PROGRAMA CRIANÇA FELIZ – PCF. PROGRAMA ALIMENTA BRASIL – PAB; PROGRAMA REDE DE SUPORTE SOCIAL AO DEPENDENTE QUIMICO – PDQ. RECOMENDAÇÕES A DIVERSOS ÓRGÃOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lançada aos autos pela equipe da Secex-Previ (peça 132):

“1 - APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de Auditoria Operacional realizada nas Secretarias Nacionais de Atenção à Primeira Infância (Snapi), de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred) e de Inclusão Social e Produtiva (Seisp), as quais estão subordinadas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (SEDS/MCid).

2. O objetivo do trabalho foi avaliar a qualidade do monitoramento e supervisão exercidos pelo Ministério da Cidadania nos serviços prestados nas áreas de primeira infância, aquisição e doação de alimentos e cuidados e prevenção às drogas, bem como a cobertura das ações em relação à distribuição do público-alvo potencial. Foram avaliados dados do período compreendido entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021.

3. O trabalho surgiu a partir da avaliação desta Unidade Técnica acerca dos riscos envolvidos e da relevância social dos serviços prestados pelo MCid nas mencionadas áreas, as quais nunca haviam sido fiscalizadas por este Tribunal por meio de auditorias operacionais.

4. Paralelamente às questões operacionais dos programas sociais voltados à população em situação de vulnerabilidade executados pelo MCid, a SecexPrevidência optou por inserir no âmbito do trabalho, uma questão específica afeta à atuação do Ministério na condução das políticas públicas voltadas à primeira infância, com vistas a obter informações sobre o cumprimento do art. 11 da Lei 13.257/2016.

5. Foi então elaborada a Proposta de Ação de Controle 2.349 propondo a presente fiscalização, a qual foi aprovada pelo Ministro Relator Augusto Sherman (TC 040.573/2021-4).

6. Assim, esta Secretaria apresenta os resultados da auditoria operacional realizada no período de 4/10/2021 a 10/3/2022, por meio das Portarias de Fiscalização 594 e 644/2021, alterada peça Portaria 53/2022 .

7. Este relatório é composto de seis capítulos: apresentação; introdução, contendo a deliberação que autorizou a execução da auditoria, a visão geral do objeto e as limitações da

auditoria, o valor dos recursos fiscalizados e os benefícios estimados; achados de auditoria; manifestação do gestor; conclusão; e proposta de encaminhamento.

2 - INTRODUÇÃO

Deliberação

8. Esta fiscalização foi autorizada por meio do Despacho de 25/10/2021 do Ministro Relator Augusto Sherman, nos autos do TC 040.573/2021-4.

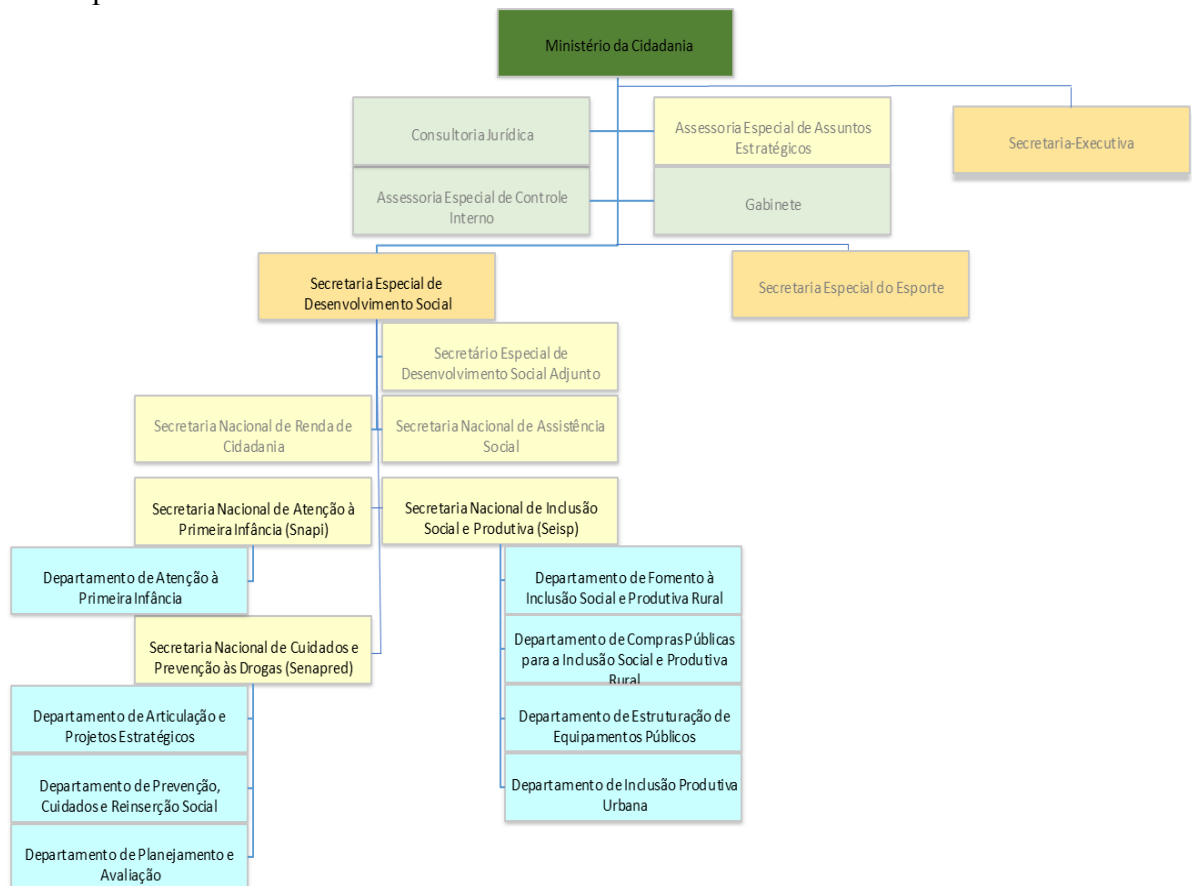
Visão Geral do Objeto

9. O objeto do presente processo é avaliação da cobertura e dos processos de supervisão e monitoramento dos Programas Criança Feliz, Alimenta Brasil e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, todos sob responsabilidade da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (SEDS/MCid), além da obtenção de informações acerca da atuação do Ministério na coordenação das políticas voltadas à primeira infância (art. 11 da Lei 13.257/2016).

10. A Secretaria Especial do Desenvolvimento Social integra a estrutura do Ministério da Cidadania, órgão responsável por políticas executadas pelos extintos ministérios do Desenvolvimento Social e do Esporte. Compete à SEDS a formulação e coordenação de políticas, programas e ações voltados a manutenção de renda para a população vulnerável, assistência social, inclusão social e produtiva nos âmbitos rural e urbano, atenção à primeira infância e cuidados e prevenção às drogas.

11. Na estrutura da Secretaria Especial encontram-se as Secretarias Nacionais de Atenção à Primeira Infância (Snapi) de Inclusão Social e Produtiva (Seisp) e de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred), além de outras unidades, conforme indicado no organograma a seguir.

Figura 1 - Organograma do Ministério da Cidadania, detalhando a estrutura da Snapi, Senapred e Seisp.



12. Dentre as ações desenvolvidas pela SEDS estão os Programas Criança Feliz (de responsabilidade da Snapi), Aquisição de Alimentos (conduzido pela Seisp) e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (de responsabilidade da Senapred), os quais são objetos de fiscalização neste trabalho.

13. Cabe esclarecer que os programas mencionados não são programas orçamentários, mas sim ações ou atividades dentro de programas mais amplos. No entanto, eles são denominados “programas” internamente pelo MCid, sendo assim conhecidos também por todos os atores envolvidos e até mesmo nos normativos pertinentes. Dessa forma, trataremos essas ações e atividades orçamentárias como “programas”, no sentido lato do termo.

Programa Criança Feliz (PCF)

14. O Programa Criança Feliz foi instituído por meio do Decreto 8.869, de 5 de outubro de 2016, e consolidado pelo Decreto 9.579, de 22 de novembro de 2018, com a finalidade principal de promover o desenvolvimento integral de crianças durante a primeira infância, que compreende os seis primeiros anos de vida.

15. É um programa intersetorial, pois envolve a articulação de ações das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Direitos das Crianças e dos Adolescentes, tendo como fundamento a Lei 13.257/2016, Marco Legal para a Primeira Infância.

16. O Criança Feliz é coordenado pela Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (Snapi), unidade subordinada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (SEDS/MCid) e conta com a participação de estados e municípios que aderirem ao programa.

17. Tem como público prioritário gestantes e crianças de até 36 meses inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC); crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei 8.069/1990, e suas famílias; e crianças de até 72 meses inseridas no CadÚnico, que perderam ao menos um de seus responsáveis familiares, independente da causa de morte, durante o período Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da Covid-19.

18. O principal objetivo do PCF é oferecer apoio às famílias para o exercício das funções de proteção, cuidado e educação das crianças na primeira infância por meio de visitas domiciliares das equipes de trabalho na residência da família incluída no programa.

19. As crianças e gestantes do programa são atendidas por meio de visitas domiciliares periódicas, por profissional capacitado, e de ações complementares com o objetivo de apoiar gestantes e famílias e favorecer o desenvolvimento da criança na primeira infância.

20. Essas visitas representam uma estratégia de aproximação dos serviços com a família atendida e, por isso, favorecem um reconhecimento mais preciso das características, potencialidades e necessidades de cada contexto, resultando em propostas de intervenção singulares, pertinentes a cada realidade. As visitas trabalham a prevenção, a proteção e a promoção do desenvolvimento infantil na primeira infância.

21. As visitas domiciliares ao público selecionado são realizadas por visitantes e orientadas e monitoradas por supervisores municipais, observando o Plano Municipal de Assistência Social e o diagnóstico sócio territorial da demanda, documentos obrigatórios que guiam as atividades a serem realizadas pelos executores.

22. Em nível estadual, compete aos entes estaduais realizar o monitoramento técnico, administrativo e financeiro dos Municípios participantes, inclusive com acompanhamento *in loco*, verificando se estão cumprindo adequadamente a metodologia e a periodicidade das visitas, a composição da equipe técnica de visitantes e supervisores e a execução adequada das ações.

23. Dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e fornecidos pela Snapi, em outubro de 2021, informam que o PCF estava presente em 2.908 municípios do país, em 26 Estados e no Distrito federal.

24. De acordo com os últimos dados anuais da Snapi, no ano de 2021, até o mês de setembro, o programa havia atendido 469.999 indivíduos com um público-alvo estimado de 600.300 beneficiários.

25. No âmbito orçamentário, o PCF corresponde à Ação 217M - Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz, dentro do Programa 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância. A meta do programa no PPA 2020-2023 (Meta 0520) é acompanhar três milhões crianças beneficiadas, desde a gestação até os seis anos. Seus indicadores são “número de municípios participantes do Programa Criança Feliz” e “Número de crianças e gestantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família/BPC acompanhadas pelo Programa Criança Feliz”.

26. Segundo dados retirados do Siop do governo federal, foram gastos R\$ 328,5 milhões no ano de 2020. Em 2021 foram liquidados R\$ 292,5 milhões. Para 2022 há a previsão de gastos de quase R\$ 452 milhões.

Programa Alimenta Brasil (PAB)

27. O Programa Alimenta Brasil, instituído pela Medida Provisória 1.061/2021 (convertida na Lei 14.284, de 28/12/2021), tem duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar por meio do cooperativismo.

28. O Programa, na sua forma original, era denominado Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tendo sido criado pelo art. 19 da Lei 10.696/2003 e sofrido alterações posteriores, por força da Lei 12.512/2011 e por diversos decretos regulamentadores, sendo o último, o Decreto 7.775/2012, recentemente revogado pelo Decreto 10.880/21, o qual se regulamentou o PAB.

29. Em 28/12/2021, o art. 30 da Lei 14.248 extinguiu o PAA e criou o Programa Alimenta Brasil, dentro do Programa Auxílio Brasil. Entretanto, analisando o texto da nova Lei, conclui-se que não houve modificações relevantes nas atividades referentes programa instituído na Lei 10.696/2003. Assim, nesse trabalho, utilizaremos os termos Programa Alimenta Brasil (PAB) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), de forma indistinta, por ser o primeiro uma continuação deste último.

30. O Programa Alimenta Brasil é coordenado pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (Seisp), sendo executado em parceria com estados e municípios e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

31. Para o alcance dos objetivos do programa, compram-se alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, para posterior destinação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

32. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

33. De acordo com o art. 33 da Lei 14.284/2021, a execução do programa pode ser feita por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite e Compra Institucional.

34. Nesse trabalho, serão analisadas apenas as modalidades Compra e Doação Simultânea (PAA-CDS) e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA/Leite), as quais são as mais relevantes tanto do ponto de vista financeiro quanto de impacto social.

35. Em termos gerais, na modalidade PAA/Leite, o MCid promove a compra de leite de pequenos produtores. Após ser beneficiado, esse leite é doado às unidades receptoras e aos beneficiários consumidores, com o objetivo de atender a demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

36. Na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) ocorre a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção social. O agente público realiza a compra de alimentos diversos e promove doação dos itens adquiridos às unidades receptoras e aos beneficiários consumidores.

37. Há dois subtipos de CDS, “Termo de Adesão (TA)” e “Termo de Execução Descentralizada (TED)”.

38. No CDS-TA, os estados e municípios assinam, junto à União, um termo de adesão ao programa e passam a ser responsáveis por comprar e distribuir os alimentos. Nesse caso, a compra dos alimentos (produtos *in natura* da safra vigente, produtos industrializados/processados/beneficiados e produtos orgânicos/agroecológicos regulamentados pela Lei 10.831/2003) pelos entes subnacionais é feita diretamente do agricultor familiar, ou seja, os fornecedores são pessoa física.

39. Já no CDS-TED, a Conab promove a aquisição de alimentos de organizações fornecedoras (organizações formais da agricultura familiar, constituídas na forma de associações ou cooperativas), com objetivo de doação para unidades receptoras.

40. Em ambos os casos, as unidades receptoras são entidades que fornecem alimentos para indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pela rede pública de ensino e de saúde ou que estejam sob custódia do estado em estabelecimentos prisionais e em unidades de internação do sistema socioeducativo.

41. Deve-se esclarecer que, embora totalmente executado pela Conab, os recursos para o PAB-CDS-TED são do Ministério da Cidadania.

42. Na estrutura do Ministério da Cidadania, o programa está sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (Seisp).

43. De acordo com o Relatório de Gestão do MCid de 2020, foram destinados naquele ano R\$ 662 milhões ao Programa (contando com recursos extraordinários da ordem de R\$ 500 milhões em função da emergência decorrente da Covid-19), tendo sido comercializados de mais de 150 mil toneladas de alimentos, beneficiando mais de 103 mil agricultores.

44. No Orçamento Geral da União, o PAA está inserido na Ação 2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Programa 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional. Um dos indicadores do programa se relaciona diretamente com a ação mencionada, que é “ampliação do número de agricultores familiares beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)”. Não há informações sobre indicadores relacionados aos beneficiários receptores dos alimentos.

45. Segundo dados retirados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do Governo Federal, na Ação 2798 (que corresponde ao PAA) foram liquidados em 2020, R\$ 35,3 milhões. Deve-se ressaltar que, de acordo com o MCid, foram também utilizados no PAB em 2020 cerca de R\$ 386,5, por meio da Ação: 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. Em 2021 foram liquidados R\$ 58,9 milhões. Para 2022 a dotação orçamentária para o PAB é de pouco mais de R\$ 200,7 milhões.

Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (PDQ)

46. O Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico tem por objetivo estabelecer políticas públicas efetivas voltadas aos usuários e dependentes químicos e seus familiares, no que se refere a prevenção, tratamento, acolhimento e recuperação, culminando com a sua reinserção social.

47. As políticas públicas sobre drogas no Brasil começaram no início do século passado quando, por influência internacional, foi editado o Decreto 11.481/1915, que aprovava medidas para diminuir o consumo do ópio, da morfina e seus derivados, bem como da cocaína.

48. Em 1921, o Decreto 4.294 estabeleceu penalidades para os contraventores na venda de cocaína, ópio, morfina e seus derivados, e criou um estabelecimento especial para internação dos intoxicados pelo álcool ou “substâncias venenosas”.

49. A partir de então, as políticas sobre drogas foram evoluindo, passando pela institucionalização das ações de fiscalização de entorpecentes (Decreto Lei 891/1935), estabelecimento do crime de tráfico e de posse de substâncias entorpecentes (Código Penal de 1940), e aprovação de severas medidas de repressão ao tráfico e uso de drogas (Lei 6.368/1976).

50. A Secretaria Nacional de Entorpecentes foi criada em 1993 (Lei 8.764), para ser um órgão de supervisão, acompanhamento e fiscalização da execução das normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Entorpecentes. Em 1998 foi criada a Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) que, em 2002, mobilizou diversos atores envolvidos com o tema para a reformulação da política de drogas brasileira. Assim, por meio do Decreto 4.345/2002, foi instituída pela primeira vez uma Política Nacional Antidrogas.

51. No que tange a inserção das Comunidades Terapêuticas (CTs) nas Políticas Públicas Nacionais, houve em 2015, a Resolução 1 do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), que regulamenta quanto ao Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, as entidades que realizam o acolhimento de pessoas com problemas associados ao uso nocivo ou dependência de substâncias psicoativas.

52. Em 2019, foi editado o Decreto 9.761, de 11 de abril, que instituiu a nova Política Nacional sobre Drogas, o qual divide a responsabilidade pela condução da política entre o Ministério da Justiça (repressão ao tráfico de entorpecentes) e Ministério da Cidadania (prevenção e apoio e reinserção de dependentes químicos).

53. Dessa forma, o Ministério da Cidadania passou a ser responsável pela formulação e implementação das políticas públicas voltadas à prevenção contra o uso de entorpecentes e aos cuidados com o dependente químico.

54. A Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred), criada em 2 de janeiro de 2019, no contexto das alterações promovidas na Administração Pública Federal pela Lei 13.844/2019, é órgão do Ministério da Cidadania que cuida do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (PQD).

55. Diversas são as atividades desenvolvidas no âmbito do PQD, entre elas a promoção da educação e capacitação para a efetiva redução do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; a realização de campanhas de prevenção ao uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; promoção da redução das consequências sociais e de saúde decorrente do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; e manutenção do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid).

56. Entretanto, a principal atividade desenvolvida refere-se ao financiamento de vagas para dependentes químicos em comunidades terapêuticas, o que envolve ainda a avaliação e acompanhamento dos tratamentos realizados.

57. As comunidades terapêuticas (CTs) são entidades destinadas a “levar seus assistidos a suspenderem o uso de drogas, a partir de uma transformação subjetiva, induzida por um conjunto de práticas e atividades realizadas em um contexto de isolamento social e total abstinência de drogas. Elas se configuram como residências coletivas temporárias, nas quais os indivíduos devem ingressar voluntariamente e ali permanecer por períodos extensos (em geral, de nove a doze meses), entre um conjunto de pares (pessoas que igualmente têm problemas com drogas) e sob a

vigilância de monitores – em geral, pessoas que já passaram pelo mesmo tratamento” (Comunidades Terapêuticas: temas para reflexão, Organizadora: Maria Paula Gomes dos Santos. - Rio de Janeiro: Ipea, 2018).

58. As CTs passaram a integrar oficialmente a rede pública de atenção e cuidado a usuários de drogas com a Lei 11.343/2006 – a chamada Lei de Drogas, tornando-se elegíveis ao financiamento público. Embora estados e municípios já financiassem essas instituições há algum tempo, o financiamento federal teve início em 2011, por força dos Decreto 7.179/2010, alterado pelo Decreto 7.637/2011. A regulamentação sobre as regras de funcionamento das CTs foi estabelecida na Resolução 01/2015 do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad). Atualmente, as CTs integram o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), por força do disposto no Decreto 9.761/2019, que aprovou a nova Política Nacional sobre Drogas.

59. No contexto do atual programa, para receberem os recursos federais, as CT devem passar por uma seleção pública, realizada por meio de edital, que estipula um percentual das vagas disponíveis, a serem contratadas. Para a efetivação dos repasses, são firmados contratos administrativos com as entidades, por intermédio da Senapred.

60. Segundo informações do site do Ministério da Cidadania há atualmente 492 CTs habilitadas pelo Governo Federal, das quais 78 são destinadas exclusivamente a mulheres.

61. De acordo com o Relatório de Gestão de 2020, naquele ano a Senapred financiou o tratamento de 28 mil dependentes químicos em Comunidades Terapêuticas, tendo investido R\$ 130 milhões na contratação de 10.680 vagas para acolhimento desse público. Em 2021 foram renovados 485 contratos, tendo havido novas contratações no fim do ano. Segundo informações do Ministério da Cidadania, em fevereiro de 2022, havia 684 CTs habilitadas pelo Governo Federal, com disponibilidade 16.963 vagas.

62. Em termos orçamentários, as atividades da Senapred estão inseridas no Programa 5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social, com uma única Ação, a 20R9 - Redução da Demanda por Drogas. A meta para o Programa (Meta 051I) é “ampliar em 100% o número de atendimentos em Comunidades Terapêuticas, compreendendo cuidados, prevenção e reinserção social de dependentes químicos”, ou seja, aumentar de 20.000 atendimentos em 31/12/2019, para 40.000 ao final do PPA.

63. No exercício de 2020 foram executados 93,4 milhões no programa e em 2021 foram liquidados pouco mais de R\$ 125 milhões, enquanto a dotação inicial para 2022 é de R\$ 261 milhões.

Ações Governamentais Voltadas para a Primeira Infância

64. No contexto do trabalho a ser realizado nessa auditoria, a SecexPrevidência optou por incluir uma questão específica sobre as ações governamentais voltadas à primeira infância, para atendimento do item 9.4 do Acórdão 914/2020-TCU-Plenário, a qual dispõe que:

9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a possibilidade de incluir, no próximo plano de controle externo, ação de controle voltada para avaliar o cumprimento dos encargos atribuídos à União pelo art. 11 da Lei 13.257/2016 e das competências conferidas à Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano do Ministério da Cidadania pelo Decreto 9.674/2019, bem como identificar as providências necessárias ao exato cumprimento dos referidos atos normativos, com o intuito de prestar à Câmara dos Deputados as informações ora requeridas.

65. O assunto objeto da deliberação contida no item 9.4 do Acórdão 914/2020-TCU-Plenário é a condução das políticas voltadas para a primeira infância (crianças de zero a seis anos), no contexto da Lei 13.257/2016. O art. 11 desse normativo estabelece o seguinte:

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

§ 1º A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

66. Dessa forma, a Lei 13.257/2016 criou para a União o dever de criar um sistema de coleta, monitoramento, avaliação e divulgação de dados relativos aos serviços prestados às crianças de zero a seis anos. Esses dados referem-se não só aos dados orçamentários, mas também dados relativos ao crescimento e desenvolvimento das crianças brasileiras.

67. Quanto aos recursos orçamentários, de acordo com o texto legal, os dados a serem coletados referem-se aos gastos realizados por todas as esferas governamentais (União, estados e municípios) no financiamento das políticas públicas voltadas para a primeira infância.

68. Além da informação orçamentária, a Lei estabeleceu a necessidade de coleta de dados de crescimento e desenvolvimento das crianças que incluam informação das redes pública e privada de saúde, no intuito de se ter um banco de dados confiável sobre a primeira infância no Brasil.

69. Vale destacar que o Decreto 9.674/2019 mencionado no Acórdão foi revogado pelo Decreto 10.357, de 20 de maio de 2020. A Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, teve seu nome alterado para Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (Snapi) e suas competências atuais são: assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais para a promoção do desenvolvimento humano, em especial para primeira infância; planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do Governo federal que promovam a primeira infância, em parceria com os Governos estaduais, distrital e municipal; coordenar, supervisionar e acompanhar a implementação do plano nacional da primeira infância e a consolidação das políticas públicas para a primeira infância em todo o território nacional; promover a integração dos programas sociais do Governo federal com objetivo de promover a primeira infância; e subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de implementação e de desempenho das políticas e programas voltados para a primeira infância.

70. Nesse contexto, passados mais de cinco anos da promulgação da Lei 13.257/2016, o TCU questionou os agentes públicos envolvidos sobre as ações desenvolvidas para o cumprimento da norma, a fim de se obter respostas para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

71. Como se vê, os programas objeto desta auditoria são complexos e de grande relevância social. Nesse contexto, este trabalho procurou aprofundar no conhecimento das atividades relativas aos programas avaliando principalmente a cobertura em relação ao público-alvo e a qualidade do monitoramento e supervisão desenvolvidos por parte dos agentes públicos envolvidos. Ao final, foram propostas melhorias para os programas em relação às questões avaliadas.

72. Assim, foram aplicadas diversas técnicas de auditoria para examinar as ações desenvolvidas e avaliar os riscos relacionados aos programas avaliados. Com análise dos dados e informações obtidos, recomendou-se alterações que poderão proporcionar um melhor desempenho, em especial quanto à cobertura, à supervisão e ao monitoramento dos programas. Quanto à questão da coordenação das políticas para a primeira infância, foram obtidos dados dos agentes públicos envolvidos e analisadas as respostas, com vistas ao atendimento do item 9.4 do Acórdão 914/2020-TCU-Plenário.

Objetivos e Questões de Auditoria

73. O objetivo da presente auditoria foi avaliar a supervisão, cobertura e monitoramento dos Programas Criança Feliz, Aquisição de Alimentos e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, além da obtenção de informações acerca da atuação do Ministério na coordenação das políticas voltadas à primeira infância (art. 11 da Lei 13.257/2016).

74. Para atingir esse objetivo, considerando o planejamento realizado, formulou-se as seguintes questões de auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 – A forma de monitoramento e supervisão dos Programas Criança Feliz, Aquisição de Alimentos e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico são aderentes às melhores práticas de auditoria e aos normativos vigentes?

Questão 2 – Os critérios adotados para a seleção dos potenciais beneficiários dos Programas Criança Feliz (PCF), Aquisição de Alimentos (PAA) e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (PDQ) garantem a distribuição e a cobertura equitativas dos recursos para o público-alvo?

Questão 3 – Quais as ações adotadas para o cumprimento do art. 11 da Lei 13.257/2016 e quais os resultados efetivos dessas ações?

Metodologia e Limitações

75. Na etapa de planejamento foram levantadas informações acerca da legislação, estrutura e funcionamento e dados orçamentários das unidades da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social (SEDS/MCid), quais sejam as Secretarias Nacionais de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred), de Inclusão Social e Produtiva (Seisp), e de Atenção à Primeira Infância (Snapi), responsáveis pelos programas fiscalizados.

76. Foi realizada reunião de abertura dos trabalhos junto aos gestores da SEDS e das Secretarias Nacionais fiscalizadas, a fim de apresentar a equipe e coletar informações gerais sobre a estrutura dos órgãos e o funcionamento dos programas.

77. Também foram realizadas reuniões com os gestores dos programas PCF, PQD e PAB para a aplicação das técnicas de SWOT (*Strengths/Forças*, *Weaknesses/Fraquezas*, *Opportunities/Oportunidades* e *Threats/Ameaças*) e DVR (Diagrama de Verificação de Risco), com vistas à avaliação de riscos dos macroprocessos envolvidos.

78. Diante das informações obtidas, foi elaborada matriz de planejamento com o intuito de definir as questões a serem abordadas, as informações requeridas, os procedimentos de auditoria utilizados e os possíveis achados oriundos das questões levantadas.

79. No decorrer da fase de execução, solicitou-se informações aos órgãos fiscalizados. Foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos para obter informações sobre os vários assuntos tratados no trabalho, com enfoque nas questões da abrangência de atuação, do monitoramento e da supervisão dos programas.

80. A partir dos dados obtidos, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, às diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório.

81. No que se refere à manifestação dos gestores sobre o relatório, foi feito um painel com a presença dos dirigentes das unidades envolvidas em que foram apresentados e discutidos os achados da auditoria. Posteriormente, e foi encaminhado aos gestores a versão preliminar do documento para avaliação e envio de comentários.

82. Cumpre salientar que não houve limitações aos trabalhos da equipe auditoria.

Volume de Recursos Fiscalizados

83. Conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 1.342.363.558,00, considerando os recursos orçamentários liquidados, no período de janeiro de 2020 a dezembro de 2021, referente aos programas auditados, nas seguintes ações orçamentárias:

- Ação 20R9: Redução da Demanda por Drogas, do Programa 5032: Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social (R\$ 218.425.095,00);
- Ação 2798: Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, Ação: 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, ambas do Programa 5033: Segurança Alimentar e Nutricional (R\$ 502.941.972,00);
- Ação 217M: Desenvolvimento Integral na Primeira Infância - Criança Feliz, do Programa 5024: Atenção Integral à Primeira Infância (R\$ 620.996.491,00).

Benefícios Estimados

84. Os benefícios estimados do presente trabalho são a possível melhoria dos programas fiscalizados, a partir das recomendações encaminhadas aos gestores responsáveis.

85. Espera-se que, com as melhorias implementadas, a cobertura e as atividades de monitoramento e supervisão dos programas possam ser otimizadas, trazendo benefícios para milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social.3 – ACHADOS DE AUDITORIA

86. Os achados da auditoria estão organizados de acordo com os assuntos avaliados no trabalho: Monitoramento e Supervisão (Achados 1 a 3), Cobertura (Achados 4 e 6), Ações Governamentais Voltadas para a Primeira Infância (Achados 7 e 8).

87. Vale ressaltar que os achados se basearam em reuniões, entrevistas, solicitações de auditoria (ver peças 55 a 60, 69 a 90 e 92 a 95), além da aplicação da técnica SWOT e DVR (peças 61 a 66).

88. Feitos esses comentários, passaremos a análise dos achados de auditoria.

3.1. Monitoramento e Supervisão

89. Nos dias atuais, de grave crise econômica e sanitária, a gestão de programas e serviços públicos tem se tornado cada vez mais complexa, exigindo, assim, a incorporação de mais informação e conhecimento nos processos decisórios e operacionais.

90. Na obtenção de informações e conhecimento sobre os programas, o monitoramento é essencial. De acordo com Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, p. 21, o monitoramento pode ser definido da seguinte forma:

Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

91. Do conceito acima depreende-se que o monitoramento envolve o acompanhamento das atividades, com a coleta e análise contínua de dados por parte dos gestores, com vistas a orientar a tomada de decisão para aprimoramento do programa.

92. A supervisão, por seu turno, embora também voltada ao aprimoramento dos programas governamentais, não se confunde com o monitoramento. Campos, Carlos Eduardo Aguilera e Garcia, Joana (Contribuições para a supervisão dos programas sociais com foco na família Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 95-104 jan./jun. 2007), definem supervisão como:

a atividade realizada por profissionais especializados que prestam suporte ou apoio gerencial e técnico, objetivando a melhoria do desempenho das atividades de um determinado programa social. Podem integrar ou não o quadro da organização e são portadores de determinadas competências e formação acadêmica para prestar tais funções. Não se refere, neste caso, às funções de controle, inspeção ou fiscalização, conforme outros significados que o termo incorporou ao longo da história da administração pública ou privada.

93. Conforme se vê, a supervisão está relacionada ao apoio gerencial e técnico prestados pelos gestores para a boa execução do programa.

94. Ambos, monitoramento e supervisão, são instrumentos de grande relevância para o desenvolvimento das políticas públicas, pois ajudam a promover melhorias nos programas sociais.

95. Nesse trabalho, a equipe avaliou aspectos ligados ao monitoramento e supervisão dos programas fiscalizados. Os resultados são apresentados na sequência.

Programa Criança Feliz

Achado 1 – Dados insuficientes para o monitoramento adequado do Programa Criança Feliz

96. Foi constatado que o Sistema e-PCF não apresenta de forma estruturada todos os dados e informações necessários para o monitoramento adequado do Programa. A principal causa dessa falha é a utilização de instrumentos diversos para a coleta de dados sobre o Programa, mas que não estão sendo alimentados no sistema. Como consequência, o e-PCF, apesar de ter sido desenvolvido para ser a principal ferramenta de controle e monitoramento das ações do Programa, não tem sido utilizado de maneira adequada, o que pode impactar negativamente a tomada de decisões na gestão do Criança Feliz.

97. Um importante aspecto da atuação governamental sobre as políticas públicas consiste no monitoramento contínuo do desenvolvimento das ações dos programas por parte dos seus gestores.

98. O monitoramento é fundamental para a qualidade das decisões que serão tomadas ao longo da execução da política. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados. Para esse fim, é de suma importância que se estabeleça uma rotina de acompanhamento e aferição de resultados para, a partir dessas informações, promover o aperfeiçoamento da política, aprimorando assim o desempenho da atuação governamental.

99. O art. 10 do Decreto 8.869/2016, que instituiu o Programa Criança Feliz (PCF), dispõe que o Programa contará com uma sistemática de monitoramento e avaliação, em observância ao disposto no art. 11 da Lei 13.257/2016 – Marco Legal da Primeira Infância. A Lei estabelece que “as políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”.

100. Nesse mesmo sentido, a Resolução CNAS 19/2016, que instituiu o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (Suas), estabeleceu competências específicas aos entes federados no que se refere à temática monitoramento. O art. 6º, inciso I, itens b e k da Resolução dispõem que caberá à União disponibilizar orientações técnicas e metodológicas para a gestão, implementação, desenvolvimento de ações e de monitoramento do Programa, bem como sistemas de informação para registro e monitoramento das ações do Programa.

101. Com relação aos estados, o inciso II, item j, estabelece o dever de monitorar o desenvolvimento das ações do Criança Feliz em âmbito estadual e prestar informações à União a fim de possibilitar o seu monitoramento. Já o inciso III, item h, determina que aos municípios e ao Distrito Federal cabe monitorar o desenvolvimento das ações desenvolvidas em âmbito local e prestar informações à União e ao estado com o mesmo intuito de possibilitar o monitoramento e o acompanhamento das atividades do Programa.

102. Em setembro de 2021, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria MC 664 consolidando os atos normativos que regulamentam o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no âmbito do Suas. A Portaria determina que a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (Snapi), entre outras competências, monitore e avalie o Criança Feliz.

103. O normativo prevê, entre outras atribuições da gestão estadual, o monitoramento técnico, administrativo e financeiro dos municípios participantes, inclusive com acompanhamento

in loco pelos multiplicadores, verificando se os profissionais envolvidos estão cumprindo adequadamente a metodologia e a periodicidade das visitas definidas, a composição da equipe técnica de visitantes e supervisores e a execução das ações definidas no Programa.

104. Em âmbito municipal, a Portaria determina que as visitas domiciliares devem ser planejadas e realizadas pelos visitantes, com a orientação e o monitoramento das ações por seus supervisores.

105. Assim sendo, depreende-se que o processo de monitoramento das ações e atividades do PCF em relação a seus objetivos e metas são de responsabilidade compartilhada entre os três entes federados.

106. Quando questionada sobre como é feito o monitoramento do Programa Criança Feliz, a Snapi respondeu que, na etapa de adesão e/ou ampliação de metas dos municípios e do Distrito Federal, o monitoramento é realizado utilizando-se os sistemas informatizados “Termo de Adesão” e “Termo de Expansão de Metas” para controle das adesões e definição de metas de atendimento pactuadas pelo Governo Federal e os demais entes.

107. Na etapa de execução das visitas é utilizado o Sistema Eletrônico de Informações do Programa Criança Feliz (e-PCF), considerado o sistema central do Programa, no qual municípios, Distrito Federal e estados realizam os registros operacionais referentes a equipes e visitas.

108. O e-PCF e os sistemas “Termo de Adesão” e “Termo de Expansão de Metas” estão integrados e, portanto, comunicam-se entre si.

109. Segundo a Snapi, o e-PCF também está integrado a outras bases de dados e sistemas federais, entre eles: Cadsuas, CadÚnico, Login único – gov.br e base de dados dos Correios e da Receita Federal.

110. Já na etapa de gestão, de acordo com os gestores, o monitoramento é feito por meio de relatórios situacionais que são elaborados pelas coordenações estaduais e enviados semestralmente à Secretaria, de acordo com o que preveem os art. 69 e 73 da Portaria MC 664/2021. Esses relatórios contemplam aspectos da execução das visitas domiciliares aos beneficiários nos municípios, entre outras informações (equipes, relação com os demais serviços da assistência, aspectos financeiros e formações realizadas com as equipes municipais e estaduais).

111. Em entrevista realizada com gestores da Snapi, foi informado que, em um primeiro momento, os relatórios situacionais eram compostos por questionários extensos contendo perguntas e respostas. Com a evolução do e-PCF, os relatórios passaram a ser preenchidos no *Microsoft Forms*, com menos perguntas, pois várias das informações já estavam inseridas no próprio sistema. A equipe da Snapi destacou que futuramente as informações que compõem os relatórios situacionais serão inseridas pelos gestores estaduais diretamente no e-PCF.

112. A Snapi informou ainda que está em fase de homologação a elaboração e a reinserção no e-PCF de relatórios gerenciais, elaborados pela própria Secretaria, a partir do qual estados e municípios poderão consultar e extrair informações sobre suas ações no Programa para um determinado mês ou período. Esses relatórios já estiveram disponíveis no sistema, mas, em suas últimas versões, pelo fato de apresentarem erros, foram retirados para ajustes.

113. Um dos principais instrumentos utilizados nas ações de monitoramento pela Snapi são as planilhas de monitoramento mensais que contém uma série de informações sobre o Criança Feliz, atualizadas mês a mês. Segundo os próprios gestores, é a ferramenta que concentra o maior número de dados sobre o Programa. Os dados registrados no e-PCF alimentam um banco de dados Oracle, que serve de base para a construção das planilhas e de painéis gerenciais internos.

114. Essas planilhas são construídas pela Snapi, validadas pela Coordenação-Geral de Monitoramento e Gestão da Informação, e compartilhadas com os estados para o controle das ações dos seus municípios.

115. A partir das informações trazidas aos autos pelos gestores e técnicos da Snapi, pode-se concluir, em primeira análise, a importância do sistema e-PCF para o monitoramento dos

dados e obtenção de indicadores quantitativos do Programa. É no e-PCF que se concentram as informações primordiais do Programa e, por meio dele é que se obtém relatórios, planilhas e painéis que possibilitam as tomadas de decisão sobre a gestão do Programa.

116. Embora esteja cumprindo um papel importante no monitoramento do Programa, o sistema ainda está fase de desenvolvimento, sendo necessários aprimoramentos. Um desses aprimoramentos consiste em concentrar todas as informações e dados relevantes relativos ao Programa dentro do ePCF, o que auxiliaria sobremaneira o monitoramento dos resultados, do desempenho e do cumprimento das metas programadas.

117. Portanto, importante recomendar que seja inserido de forma estruturada no e-PCF todo o conjunto de dados e informações relevantes, contidos nas planilhas de monitoramento mensal, para compartilhamento, de forma estratificada e por unidade da federação, com estados e municípios.

118. No que tange aos relatórios situacionais, atualmente de periodicidade semestral, pode-se inferir que, no seu formato atual, pouco têm agregado ao monitoramento do PCF. Os últimos relatórios semestrais apresentados à equipe de auditoria pela Snapi, referentes ao 2º semestre de 2020 e 1º semestre de 2021, trazem, no *Microsoft Forms*, questões básicas sobre a gestão e supervisão estaduais, intersetorialidade e processo de capacitação da equipe local, porém, à título de exemplo, não apresentaram dados relativos à situação da execução financeira nos estados, conforme determina o inciso XI do art. 73 da Portaria 664/2021.

119. Isto posto, entende-se que os relatórios situacionais devem ter seu conteúdo discutido entre os agentes envolvidos para que possam agregar valor ao processo de monitoramento e aprimorar a gestão do Programa, além de serem incorporados ao sistema e-PCF em suas futuras versões.

120. Os painéis gerenciais são utilizados como instrumentos complementares de controle e divulgação dos resultados para os gestores municipais e coordenadores e se mostram como uma boa prática na gestão do Programa.

121. Assim, recomenda-se que, além dos relatórios situacionais com versões aprimoradas, os relatórios gerenciais também sejam disponibilizados no sistema e-PCF.

122. Deve-se destacar que há lacunas importantes de informação sobre a qualidade das atividades desenvolvidas pelos visitantes, bem como de dados de desenvolvimento das crianças atendidas pelo Programa. Em relação à qualidade do trabalho executado pela equipe técnica do PCF, a Snapi respondeu que não há critérios para medição qualitativa das ações, tampouco quanto ao processo de desenvolvimento da criança.

123. A Secretaria, desde 2018, utiliza como registro dos atendimentos individuais às crianças de 0-36 meses os formulários “Diagnóstico Inicial do Desenvolvimento Infantil” e “Avaliação de Desenvolvimento da Criança-Final de Faixa Etária”. Atualmente, durante as visitas domiciliares, as equipes fazem os registros de forma manual. Contudo a Snapi destacou que está em processo de desenvolvimento dois aplicativos, um de uso do visitador para registro eletrônico das visitas e outro para o beneficiário que poderá avaliar a qualidade da visita ofertada.

124. Nessa esteira, recomenda-se que se viabilize a adoção de indicadores de qualidade do Programa a serem utilizados na avaliação da qualidade do trabalho realizado pelas equipes técnicas do PCF e no processo de desenvolvimento das crianças atendidas.

125. Recomenda-se também que se implemente o uso de plataformas eletrônicas móveis como celulares, smartphones e tablets, integrados ao sistema e-PCF, com o objetivo de registrar as visitas realizadas e avaliar *in loco* junto aos beneficiários do Programa a qualidade do atendimento prestado pela equipe técnica do PCF. Este último dado seria de grande importância na avaliação da efetividade do Programa.

126. Com relação às atividades de supervisão, a Snapi informou que são realizadas reuniões com as Coordenações Estaduais, com periodicidade bimestral, análises dos relatórios situacionais enviados pelas coordenações estaduais pela Secretaria e utilização dos seguintes

sistemas para auxílio à gestão federal: *Qlik Sense*, que subsidia estudos e acompanhamento do Programa, *Visdata*, que disponibiliza dados agregados para acesso público, Relatório de Situação Mensal, com dados consolidados sobre a situação das ações e repasses mensais, e Relatório de Balanço, contendo valores acumulados e atualizados de atendimento do Programa.

127. Conforme disposto anteriormente neste relatório, a supervisão, embora também voltada ao aprimoramento dos programas governamentais, não se confunde com o monitoramento. Segundo o professor Carlos Eduardo Aguilera Campos, a supervisão é definida como a atividade realizada por profissionais especializados que prestam suporte ou apoio gerencial e técnico, objetivando a melhoria do desempenho das atividades de um determinado programa social.

128. De acordo com a Portaria 664/2021, nos estados, são de responsabilidade dos multiplicadores as atividades de capacitação e educação permanente dos supervisores municipais, o monitoramento *in loco* e remoto e as atividades de apoio à implementação e supervisão do Programa.

129. No caso da não adesão de um determinado Estado ao Programa, caberá à Snapi a coordenação e supervisão de seus municípios participantes do PCF.

130. Em nível municipal, cabe aos supervisores atuar na implementação e na supervisão técnica do Programa, assim como nas atividades de capacitação e educação permanente dos visitadores locais, no apoio ao planejamento e registro de informações no e-PCF, bem como na articulação dos serviços e das políticas setoriais no território com a política setorial da assistência social.

131. Outros atores responsáveis em atuar nas atividades de supervisão são os Comitês Gestores. Segundo a Portaria 664/2021, são atribuições dos Comitês Gestores Estaduais estabelecer normas, elaborar estudos e definir ações para suporte administrativo e técnico destinados à operacionalização do Programa e colaborar na elaboração de materiais de orientações técnicas, de capacitação e de educação permanente complementares àqueles disponibilizados pela União.

132. Cumpre destacar a importância na articulação entre o Comitê Gestor Estadual e a coordenação estadual visando não somente a elaboração do Plano de Ação Intersetorial no Estado, como planejar a implantação de ações voltadas à capacitação e educação permanente dos multiplicadores, supervisores e visitadores.

133. Os estados, o Distrito Federal e os municípios que aderirem ao Criança feliz devem cumprir etapas de capacitação e educação permanente, presencial ou a distância, a fim de garantir homogeneidade e padrão nacional às capacitações do Programa, observadas a carga horária, a metodologia, a modalidade e os conteúdos definidos pela Snapi.

134. Já as equipes municipais devem participar de formação nas metodologias “Guia para Visita Domiciliar (GVD)” e “Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC)”, os quais subsidiam a realização das visitas domiciliares nos territórios brasileiros.

135. Todo o processo de capacitação e desenvolvimento da equipe local deve ser registrado nos relatórios situacionais que é o principal instrumento utilizado no acompanhamento das ações de apoio técnico e gerencial feito pela equipe estadual do Programa. Ali são registradas informações como a composição das equipes, as ações de capacitação dos profissionais, informações sobre o comitê gestor estadual, agenda da coordenação estadual, execução financeira no período, entre outras atividades.

136. Contudo, conforme exposto anteriormente, esses relatórios foram ficando mais sucintos e, ao analisarmos os últimos relatórios semestrais, esses documentos careciam de informações e dados importantes para a boa gestão do Programa.

137. Isto posto, reiteramos a recomendação para que, nos próximos períodos, os relatórios situacionais tragam informações e dados que possam agregar valor ao processo de monitoramento, além de serem incorporados e alimentados diretamente no sistema e-PCF quando no desenvolvimento de suas futuras versões.

138. A Snapi destacou ainda que as reuniões com as coordenações estaduais têm ocorrido de forma sistemática e recorrente. Em 2017 e 2018 foram duas reuniões presenciais, em 2019, quatro reuniões também presenciais, em 2020 foram quatro reuniões online e em 2021 ocorreram oito reuniões online.

139. Por todo o exposto, pode-se concluir que as atividades de supervisão na gestão do PCF são realizadas, tanto pelos estados, quanto pela Snapi de maneira satisfatória. Não obstante, um acompanhamento efetivo dessas ações, com registro sistemático no e-PCF, alimentado com informações relevantes definidas pelos gestores, traria contribuições significativas para a gestão do Programa.

140. Sugere-se ainda, para o aprimoramento da supervisão, que o órgão realize um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às unidades executoras, com uma organização e profissionalização dessas atividades. A realização de palestras periódicas, disponibilização de orientações atualizadas aos executores, bem como divulgação de perguntas e respostas já resolvidas são boas práticas já adotadas em diversos órgãos públicos e que poderiam ser adaptados e utilizados pela unidade como forma de atingir um maior número de executores dentro da realidade da estrutura existente.

Programa Alimenta Brasil

Achado 2 – Falhas no monitoramento e supervisão do Programa Alimenta Brasil

141. Foram constatadas no monitoramento relativas às visitas *in loco* e à identificação dos beneficiários recebedores finais. As causas das falhas são a ausência de normativo determinando de forma específica e clara a forma de realização das visitas, bem como a não previsão no programa da necessidade de identificação daqueles para quem as entidades recebedoras distribuem os bens doados. Como consequência, as visitas *in loco* realizadas perdem em efetividade para dar confiabilidade aos dados coletados e, com a falta de identificação dos beneficiários finais, o programa tem dificuldades de focalização naqueles que mais precisam.

142. Com vistas a avaliar se a forma de monitoramento e de supervisão do PAA-CDS e PAA Leite são aderentes às melhores práticas de auditoria e aos normativos vigentes, buscou-se identificar se os procedimentos adotados atendem aos requisitos presentes nas seguintes normas: Decreto 10.880/2021; Resolução 45/2012; Portaria 117/2021; Resolução 59/2013; Resolução 81/2018; Resolução 83/2020; Manual Operativo do PAA – Termo de Adesão e Manual de Fiscalização, instituído pela Portaria SESAN/MDS 04/2015. Convém assinalar que, em razão de serem muito recentes, os seguintes normativos não serão, neste momento, abordados: Decreto 10.880, de 2/12/21 e Portaria 117, de 26/12/21.

143. No item 1.1 do Apêndice 1 (p. 67 deste Relatório) as referidas normas são analisadas em detalhes. Ao avaliar os normativos citados, constatou-se que tratam de critérios de controle da gestão do PAA CDS (Termo de Adesão e TED), mas que não se atentam ao monitoramento de suas execuções.

144. Dessa forma, verificou-se a ausência de critérios de monitoramento nos normativos aplicados à execução das modalidades de PAB CDS (Termo de Adesão e TED).

145. Vale lembrar que, de acordo com a definição descrita preliminarmente no presente relatório, afere-se que o propósito do monitoramento é subsidiar a gestão dos programas com informações tempestivas, simples e em quantidade adequada para a tomada de decisão. Em outras palavras, o produto do monitoramento são dados/informações acerca do programa que se propõe gerir para subsidiar melhorias ou incrementar novidades.

146. A manifestação do MCid, quando instada sobre o presente tema referente ao PAA CDS (TA), apresenta, em suma, as etapas de formalização do Termo de Adesão, Pactuação de Limites Financeiros, Etapas de Planejamento da Execução, Etapas de Emissão das Certidões e de Pagamentos, sem, contudo, abordar ou referenciar formas e normativos que tratem, especificamente do monitoramento (peça 85, p. 1).

147. Posteriormente, o Ministério encaminhou a Nota Informativa 1/2022/DECOMP, em que informa o seguinte:

O processo de monitoramento [do Programa] se encontra estruturado, considerando o objetivo de avaliar se as metas e os resultados estão sendo alcançados. As metas do Programa estão definidas em resoluções do grupo gestor e no planejamento estratégico do órgão. São metas: o percentual mínimo de participação de mulheres, a cobertura dos municípios em situação de insegurança alimentar e nutricional, o baixo nível de perda entre aquisições e doações, entre outras. Todas essas metas são constantemente monitoradas nas pactuações do Termo de Adesão, nos convênios do Leite e nos TEDs firmados com a Conab. Além disso as metas são monitorados inclusive pela alta gestão através de painéis executivos.

148. A Seisp informa ainda que utiliza a metodologia proposta pelo TCU no item “Monitoramento e Avaliação” do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, para avaliar as condições de monitoramento da programa. E relata que obteve os seguintes resultados, segundo essa metodologia:

Fonte de informação: Sispa, sistema de informação alimentado diariamente por servidores públicos indicados pelos gestores dos convenentes. Para obtenção do acesso é necessário o preenchimento de termo de compromisso. Cumpre observar que o sistema foi criado baseado nos normativos do programa, onde os dados inseridos passam por diversos crivos que buscam o atendimento a regras do programa, bem como a confiabilidade das informações, tais como: existência e validade da DAP, validade de CPF, atendimento a limites financeiros, quantidade de produtos adquiridos e doados, registro de notas fiscais, dentre outros.

Plataforma +Brasil: sistema de informação com acesso por senha, alimentado diariamente por servidores públicos indicados pelos gestores dos convenentes. Nacionalmente conhecido e de utilização obrigatória na transferência voluntária de recursos. Nele são insertos documentos comprobatórios da execução física e financeira, por exemplo notas fiscais.

Confiabilidade: todos os dados são gerados e inseridos por servidores públicos, portanto dotados de presunção de veracidade. Para além disso, os dados são passíveis de checagem e confrontamento uma vez que têm origem em mais de uma fonte. Ademais, uma das bases utilizadas para identificação dos beneficiários, a DAP, possui seus próprios mecanismos de recheagem.

Método de coleta de dados: Os dados são coletados por meio de extração em formatos passíveis de análise por meio de programas de *Business Intelligence BI*, em especial o *Qlikview* e *PowerBI*. Após a extração, os dados são transformados em informação por meio de painéis de BI que possibilitam a formação de conhecimento e o consequente monitoramento e avaliação da política. (...) Todas essas informações são utilizadas para a tomada de decisão na execução da política, na formulação de critérios e na revisão dos normativos.

Limitações: atualmente há limitações na obtenção de dados relativos aos beneficiários recebedores. Todavia, está em curso a contratação de consultores por meio de organismos internacionais para a realização de pesquisa focalizada neste público com o fito de melhor avaliar os resultados a política bem como balizar futuras evoluções no Programa. Ademais, pretende-se avançar na integração com a base do Cadastro Único para Programas Sociais, aumentando os níveis de checagem dos dados e permitindo maior focalização da política, aumentando seu grau de eficiência e efetividade. A secretária enfrenta, também, limitações relativas ao tamanho da equipe, que embora altamente qualificada e comprometida, não consegue realizar maior quantidade de visitas *in loco* para coleta de dados, mas que de forma nenhuma incapacita o programa de ter as informações necessárias para a tomada de decisão.

149. Por sua vez, a Conab, responsável pela execução do PAA CDS (TED), ao ser questionada acerca do assunto, manifestou-se da seguinte forma (peça 29, p. 2):

A gestão administrativa e o monitoramento dos projetos são ações descentralizadas para as [Superintendências Regionais], Sureg's, que as realizam por meio de:

Designação formal de “Agente para Acompanhamento da Proposta de Participação” para cada projeto, sendo responsável pelo relacionamento institucional com a organização fornecedora, além de assumir as competências de acompanhamento, monitoramento, alterações, análise de relatórios de fiscalização, evolução e saldo financeiros, dentre outras, consoante a [Norma de Organização da Conab] NOC 30.604, Capítulo IV, item I;

Realização periódica de “Visitas Técnicas e Orientativas – VTO’s” nos projetos em execução, em consonância com a NOC 30.604, Capítulo IV, Item II e Anexo IV;

Realização periódica de Fiscalização pela Superintendência de Fiscalização da Conab – Sufis nos projetos em execução, nos termos do Manual de Fiscalização;

Controle Social, exercido pelo Conselho de Controle Social Municipal da localidade da Unidade Receptora, conforme artigo 41 da Lei 14.284/2021; artigo 29, Seção III, do Decreto nº 10.880/2021; [Manual de Operações da Conab] MOC Título 30, Documento 11.

Cabe ressaltar, por oportuno, que as ações previstas de fiscalização e VTO’S dependem da disponibilização de recursos orçamentários/financeiros por parte do MC para sua implementação, especialmente quanto às suas etapas e periodicidade.

150. Vale destacar a Norma de Organização da Conab (NOC) 30.604, Capítulo IV, Item II e Anexo IV (peça 29, p. 5), que prevê a designação de um empregado, por parte do gestor administrativo do programa, para ser o ponto focal e assumir o relacionamento institucional com a organização fornecedora:

6 - Caberá ao Agente:

a) estabelecer relação institucional com a Organização Fornecedora;

b) realizar no SigPAA, eventuais alterações demandadas formalmente pelas Organizações Fornecedoras, analisadas pelo Agente e autorizadas pelo Superintendente, desde que previstas no Item 21, do Título 30 do [Manual de Operações da Conab] MOC e após recebimento do Documento 12 do mesmo Título, conforme a seguir: b.1) substituições de produtos – o Agente deverá analisar se o produto substituído é de consumo humano, se a quantidade do novo produto a ser entregue está de acordo com a conversão de preços entre o produto substituído e o substituído e se as substituições foram aceitas formalmente pela Unidade Receptora, emitindo parecer e submetendo o assunto à apreciação superior; b.2) substituições de Beneficiário Fornecedor – o Agente deverá analisar se a solicitação foi aceita pelos beneficiários e se atende a documentação obrigatória prevista no subitem 1.10 do Documento 13, do Título 30 do MOC, emitindo parecer e submetendo o assunto à apreciação superior; b.3) substituições/inclusões de Unidade(s) Receptora(s) – o Agente deverá analisar se a solicitação foi aceita pelas Unidades e se atende a documentação obrigatória prevista no item 1.7 do documento 13, do Título 30 do MOC, emitindo parecer e submetendo o assunto à apreciação superior;

151. Na esteira do que se foi concebido como a definição do monitoramento, mostra-se que as Visitas Técnicas e Orientativas (VTO), seriam peça importante para garantir a confiabilidade dos dados do programa. Entretanto, consoante manifestado pela Conab, uma vez dependente de orçamento específico para tal ação de controle, não houve regularidade de execução dessas visitas nos últimos exercícios.

152. A manifestação do MCid, ao tratar do monitoramento do PAA Leite, informa que (peça 86, p. 1):

O monitoramento do PAA Leite é feito por meio do Sistema de Gestão (atual SisPAA Leite) em que os convenientes inserem os dados de execução referente ao trimestre. Ao final de 60 dias após o trimestre, a Área Técnica analisa os dados de execução e aprova os relatórios.

Além das informações inseridas no SisPAA Leite, os convenientes enviam também os relatórios físicos qualitativos que apresentam os relatos das dificuldades encontradas e soluções adotadas na implementação do Programa no trimestre informado; e relatos dos avanços obtidos na execução do Programa no trimestre informado, além do Relatório de Execução do Plano de

fiscalização no trimestre informado e Relatório de Contrapartida referente às despesas executadas com recursos do estado no trimestre informado.

O Monitoramento também é realizado a partir dos dados de execução lançados na Plataforma + Brasil.

Outra forma de monitoramento é a visita *in loco*. A programação das visitas é apresentada no Plano de Viagens da Secretaria e as mesmas ocorrem conforme cronograma proposto. No caso do PAA Leite a programação propõe uma visita a cada Estado, por ano, em geral, por um período de 5 dias (iniciando na segunda e terminando na sexta). Dentro do possível, as visitas iniciam com uma reunião na Secretaria que executa o convênio, com a participação do Coordenador e equipe. Para as visitas *in loco* aos beneficiários e parceiros toma-se por base os relatórios de execução aprovados antes da visita, que servirão de base para a seleção dos beneficiários a serem visitados. Em geral procura-se, a cada ano, visitar municípios diferentes e beneficiários distintos. Nas visitas são aplicados, para cada tipo de beneficiário e parceiro, questionários produzidos pela Área Técnica com base na experiência no decorrer dos anos.

153. Ressalte-se que o Tribunal se manifestou acerca do monitoramento do PAA, quando julgado o Relatório de Auditoria Operacional nas ações do PAA CDS, no âmbito do TC 024.338/2015-0. Naquela ação de controle, a unidade técnica responsável pela realização dos trabalhos de auditoria, encontrou diversas falhas no monitoramento, levando à seguinte recomendação endereçada à Conab, ao ente ministerial e ao GGPAA (Acórdão 646/2017-TCU-Plenário):

9.4.3. formalizem e implementem, em conformidade com as boas práticas descritas no Componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU, em obediência aos princípios da eficiência e da publicidade, constantes do art. 37 da Constituição Federal, rotinas de monitoramento que compreendam, pelo menos:

- i. definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política;
- ii. identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política;
- iii. disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política;
- iv. identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações;
- v. comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas;
- vi. monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação;
- vii. internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas;
- viii. distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política;
- ix. comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas;
- x. desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos;

154. Em relação ao assunto, a Seisp informou que:

Já foram adotadas diversas medidas relacionadas aos seguintes itens ii. identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii. disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv. identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v. comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vii. internalização de lições aprendidas antes do

início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas. Outras medidas dependem do desenvolvimento dos novos sistemas de gestão que atualmente encontram-se em fase de elaboração e outras relacionadas a formalização em si do processo que, de fato ainda encontra-se pendente. A despeito disso, o próprio TCU, por meio do Acórdão 3293/2020 - TCU - Plenário considerou que a recomendação já se encontrava implementada.

155. Nota-se que, de acordo com as informações repassadas, e da avaliação do próprio TCU, o monitoramento do Programa está sendo feito de maneira adequada, já que os dados passam por processo de verificação, sendo posteriormente tratados e avaliados com vistas à tomada de decisão.

156. Resta analisar as limitações apontadas com vistas ao aprimoramento do programa. Sobre as visitas *in loco*, que seriam importantes mecanismos para aumentar a confiabilidade dos dados, as informações prestadas são vagas e indicam um grande grau de subjetividade no planejamento. A falta de um regramento sobre o assunto mostra-se uma falha relevante, que diminui consideravelmente sua efetividade na checagem das informações.

157. Também, conforme apontado pelo próprio gestor, a questão dos dados do beneficiário recebedor final é potencialmente crítica, pois, conforme relatado nas entrevistas realizadas, a Seisp tem dados das entidades recebedoras. Entretanto, as informações sobre quem essas entidades distribuem os bens doados (beneficiários finais) não estão mapeadas.

158. Assim, faz-se oportuno emitir recomendação para que o MCid elabore normativo regulamentando as visitas *in loco* para todas as modalidades do PAB, definindo uma sistemática de planejamento a ser seguida pelos órgãos coordenadores e pela Conab. Também é necessário adotar medidas para a identificação dos beneficiários finais do programa, com vistas à focalização no público que sofre de insegurança alimentar grave.

159. Em relação à supervisão exercida pelos agentes públicos responsáveis pela gestão das modalidades de PAB analisadas no presente relatório cabem as seguintes observações.

160. A Conab, na modalidade de PAB por ela operada, CDS TED, relatou, em síntese, que a supervisão é feita por meio de ações desenvolvidas pelo Agente de Acompanhamento da Proposta de Participação, além daquelas atividades realizadas pelos técnicos durante as visitas técnicas e orientativas ou durante as ações de fiscalização (peça 29, p. 2).

161. Por sua vez, o Ministério da Cidadania, acerca da modalidade CDS TA, traz, em suma, como estratégia de supervisão a rotina dos entes à adesão ao programa, dividido em procedimentos separados por 7 etapas: adesão, pactuação de limites financeiros, planejamento da execução, emissão de cartões, execução, pagamento e encerramento da execução. E complementa que a equipe técnica do MCid, com base no determinado na Portaria 117/2021, monitora se os gestores estaduais e municipais estão cumprindo as fases de cada etapa e o prazo estipulado para execução de cada ação, (peça 85, p. 2). Informa também (peça 114, p. 3) que:

[O programa] possui de fato uma comunicação direta e bastante ativa com os executores. No caso do PAA-Leite e Termo de Adesão, são realizadas constantemente atividades de capacitação *online*, existe um *mailing* ativo onde são repassadas todas as informações necessárias à correta execução da política. Ademais, a Ouvidoria do Ministério da Cidadania possui FAQs [*Frequently Asked Questions*] para atendimento a gestores e demais interessados no entendimento da política. Além dessas ações estava disponível até o ano de 2021 um módulo de capacitação *online* autoguiada disponível no site do Ministério da Cidadania, entretanto, com a alteração para o Programa Alimenta Brasil, o módulo foi tirado do ar para ajustes de nomenclatura e normativos, mas em breve deverá retornar a ser oferecido aos gestores.

162. Observa-se que as visitas técnicas e orientativas da Conab têm um claro componente de supervisão. Da mesma forma, também o MCid relata ter capacitação *online*, serviços de *mailing* ativo e FAQ (lista de perguntas e respostas frequentes).

163. Entretanto, muito se pode evoluir no sentido de uma supervisão mais ativa, estabelecendo uma comunicação mais direta com os executores. Sugere-se então que o órgão realize

um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às unidades executoras, com uma organização e profissionalização dessas atividades. A realização de palestras periódicas, disponibilização de orientações atualizadas aos executores, bem como divulgação de perguntas e respostas já resolvidas são boas práticas já adotadas em diversos órgãos públicos e que poderiam ser adaptados e utilizados pela unidade como forma de atingir um maior número de executores dentro da realidade da estrutura existente.

Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico

Achado 3 – Falhas na sistemática de supervisão e monitoramento do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico

164. Foram constatadas falhas na sistemática de supervisão e o monitoramento do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (PDQ), que apresenta problemas estruturais e não segue as melhores práticas para supervisão e monitoramento para programas de governo. Isso pode gerar decisões não baseadas em dados confiáveis, além de dificuldades na execução por falta de apoio técnico e gerencial.

165. O PDQ é um programa coordenado pela Senapred e tem por objetivo prestar apoio aos dependentes químicos, por meio, principalmente, do financiamento de vagas para tratamento da dependência em Comunidades Terapêuticas (CTs). As ações do Programa já existiam desde 2015, quando eram operacionalizadas pela Senad do Ministério da Justiça. Em 2019, o Programa passou a ser responsabilidade da recém-criada Senapred do MCid.

166. Para a gestão da execução do programa e comprovação da prestação de serviços prestados pelas Comunidades Terapêuticas (CTs), a Senapred conta com um sistema informatizado, denominado Sistema de Gestão de Comunidades Terapêuticas (SISCT), criado e desenvolvido pelo órgão anteriormente responsável pela política (Ministério da Justiça).

167. Segundo informações prestadas pela Senapred, o SISCT armazena os dados e permite a consulta de informações por entidade contratada, apresentando indicadores quantitativos, como taxa de ocupação, desligamento, alta terapêutica (conclusão do tratamento), acolhidos por faixa etária, cor, tipo de dependência, entre outros. Com base nestas informações, a Senapred informa que “são realizadas análises qualitativas, como eficácia do tratamento, percentual de recaídas, entre outros”.

168. Deve se destacar que é no SISCT que as CTs são cadastradas e é por meio dele que essas entidades comprovam a prestação de serviços de acolhimento. Também é no sistema que é feito o ateste de notas fiscais, permitindo a liquidação da despesa.

169. Ressalte-se, no entanto, que, a despeito da relevância do sistema para o controle e monitoramento, a Senapred informou que “por problemas técnicos no SISCT, está inoperante a funcionalidade de emissão de relatórios” (peça 90, p. 2). O órgão esclareceu que o Sistema só permite a consulta por CT isoladamente, não emitindo relatórios gerenciais sobre o conjunto das CTs contratadas. A Senapred extrai os dados individuais e coloca-os em planilhas eletrônicas para obter informações gerenciais.

170. Em entrevista com os gestores, foi informado que é comum o não funcionamento parcial de funcionalidades do SISCT, que tiram o sistema “do ar”, causando transtornos frequentes tanto para as contratadas quanto para a própria Secretaria. No documento de peça 123, o órgão registra “falhas e instabilidades no funcionamento do SISCT, o que ocasiona morosidade, improdutividade e ineficácia aos trabalhos, com impacto negativo inclusive no tempo de resposta a demandas provenientes de órgãos de controle” e que “diante deste cenário, pela inoperância do sistema, resta prejudicado o acompanhamento permanente e efetivo da prestação de serviços de acolhimento realizados pelas Comunidades Terapêuticas, impossibilitando, inclusive, o pagamento tempestivo às entidades”.

171. O órgão relatou ainda que esses problemas ocorrem desde que o SISCT veio do Ministério da Justiça e que os técnicos da Senapred e do MCid não conseguem trabalhar com todos os módulos do programa.

172. Assim, fica claro que tais falhas no SISCT, embora não inviabilizem completamente o monitoramento, comprometem bastante o acompanhamento do Programa, já que não é possível obter relatórios gerenciais automáticos sobre os serviços prestados. Fazer o monitoramento de 684 CTs copiando-se dados individualmente, inserindo-os em planilhas eletrônicas, para só depois analisá-los, se mostra uma alternativa pouco ágil, e muito sujeita a erros.

173. Também não é razoável que a unidade esteja há mais três anos com problemas dessa magnitude e, embora tenha solicitado ajustes à área de informática do Ministério (peça 123), o MCid ainda não tenha resolvido as falhas.

174. É necessário, assim, recomendação dessa Corte para a adoção de medidas tendentes a resolver os problemas do SISCT, com a maior urgência possível.

175. Questionada sobre a forma de divulgação dos relatórios gerenciais, a unidade informou que não publica tais documentos, por não ver a necessidade de divulgação para o público externo, uma vez que se trata de avaliações internas para as tomadas de decisão sobre o Programa.

176. Sobre a questão da transparência, a equipe de auditoria detectou que há poucas informações sobre o gerenciamento das unidades contratadas disponíveis para consulta. De fato, certas informações, principalmente dados individuais das contratadas, são internas e não há motivos para que sejam divulgadas. Entretanto, dados consolidados sobre a gestão do programa são importantes para o controle social, havendo a necessidade de que a unidade aprimore a divulgação de informações sobre o funcionamento do Programa.

177. Uma outra questão a ser avaliada em relação ao SISCT é a qualidade dos dados obtidos. De acordo com a Senapred, tais informações são produzidas por terceiros e inseridas no sistema. Assim, o agente executa o serviço e insere a informação que irá gerar o pagamento para esse mesmo agente. É evidente que essa sistemática envolve diversos riscos não só quanto a pagamentos irregulares, mas também sobre serviços de má qualidade.

178. Por isso, mecanismos de checagem pelo órgão coordenador são essenciais para a confiabilidade da informação. Sobre essa questão, a unidade registra que:

O procedimento de comprovação da prestação dos serviços não se resume à mera inserção de dados no sistema. Exige-se, ao revés, a fiel comprovação dos dados por documentação idônea que também é encaminhada para análise, ateste e ulterior pagamento. Cite-se, também, que parte dos dados informados, mormente os que possuem repercussão financeira atinentes ao início e fim do período de acolhimento, mais que comprovados por documentos são também obrigatoriamente informados à rede de saúde e assistência social do município sede da comunidade terapêutica. Adite-se que as normas pertinentes à comprovação da prestação de serviços estão dispostas na Portaria MC/GM 582, de 8 de janeiro de 2021 (peça 110).

179. Apesar da existência de mecanismos internos de avaliação e ateste de documentos com repercussão financeira, continua havendo grandes riscos associados à veracidade desses dados. Não há, por exemplo, uma forma objetiva de comprovar por meio de documentos que o paciente recebeu o tratamento adequado. Mesmo a existência desse paciente, pode ser facilmente forjada nos documentos encaminhados.

180. Um dos mecanismos de checagem possíveis e mais adequado a essa situação é a fiscalização regular e sistemática por parte do órgão coordenador. Há, assim, a necessidade de um plano anual de inspeções e de todo o regramento necessário para um serviço de fiscalização adequado e suficiente da rede de CTs contratada.

181. Sobre as normas que regem a fiscalização das contratadas, tem-se a Portaria GM/MC 562/2019, que cria o Plano de Fiscalização e Monitoramento de Comunidade Terapêutica, tratando das inspeções *in loco*. Já a Portaria 625/2021, trata da fiscalização remota de entidades executoras.

182. Analisando a Portaria GM/MC 562/2019, observa-se que a norma estabelece que o plano de fiscalização deverá ser elaborado, até o final de dezembro de cada ano. Os critérios de priorização das unidades fiscalizadas são listados no art. 6º:

Art. 6º - No calendário de fiscalização *in loco*, as comunidades terapêuticas serão agrupadas conforme proximidade territorial e a esses grupos serão aplicados os seguintes critérios de priorização:

- I - existência de denúncia ou indícios de irregularidades na execução contratual;
- II - mês de término da vigência do contrato;
- III - quantitativo de vagas disponibilizadas;
- IV - disponibilidade de logística administrativa para a execução da fiscalização.

183. A norma prevê também que “a distribuição dos contratos aos servidores designados como representantes da Administração para fiscalizá-los” será feito “com a divisão do número de contratos pelo número de fiscais” (art. 8º).

184. Como se vê, os critérios de priorização são basicamente a existência de denúncias, o término do contrato, o quantitativos de vagas e disponibilidade de logística administrativa. Tais critérios são discutíveis, uma vez que impedem a criação de amostras aleatórias, dificultando a obtenção de resultados confiáveis. Aliás, o item IV dos critérios carece de razoabilidade, pois é função da administração criar a “logística administrativa para a execução da fiscalização”. Por essa lógica, contratadas localizadas nos locais mais longínquos do País dificilmente serão fiscalizadas.

185. Por fim, a norma é silente sobre a quantidade de unidades a serem fiscalizadas e sobre a forma de criação do plano amostral.

186. A Portaria 625 foi editada em 6/4/2021 e prevê a fiscalização remota das entidades contratadas. Tais fiscalizações baseiam-se em “videoconferência para verificar o cumprimento da prestação de serviços de acolhimento” dos dependentes químicos. A norma estabelece que os procedimentos fiscalizatórios serão realizadas em todas as Comunidades Terapêuticas contratadas pela Senapred que disponham de acesso à internet (art. 1º, §3º).

187. De acordo com a norma, a fiscalização começa com os fiscais da Senapred entrevistando o responsável pela contratada. A partir daí, há a previsão de entrevista com os acolhidos e vistoria, conforme o que segue:

Art. 8º - A fiscalização será realizada em 3 (três) etapas:

I - chamada dos acolhidos constantes nas vagas financiadas pelo Ministério da Cidadania;

Art. 8º A fiscalização será realizada em 3 (três) etapas:

II - entrevista reservada, com oitiva de, no mínimo, 3 (três) acolhidos, selecionados pelos fiscais;

III - vistoria nas instalações físicas da entidade para verificação de conformidade com os requisitos fixados no Edital e respectivo contrato.

Parágrafo único. A entrevista, de que trata o inciso II, não será gravada, sendo assegurada a privacidade dos acolhidos.

188. A fiscalização remota é muito recente e ainda está em implementação no órgão e por isso não foi avaliada nesses autos.

189. Em relação à fiscalização *in loco*, dados da Senapred indicam que em 2021 somente trinta entidades foram fiscalizadas, sendo quatro em Goiás, no Piauí e em Santa Catarina, seis em Alagoas e doze no Paraná, em um universo de cerca de 500 entidades então contratadas distribuídas pelas 27 unidades federativas. Maiores detalhes dos resultados das fiscalizações realizadas pela Senapred são apresentadas no item 2 Apêndice 1 (p. **Erro! Indicador não definido.** deste Relatório).

190. Pela análise das informações sobre as fiscalizações, constatou-se que, mesmo sendo realizado um número pequeno de fiscalizações, as irregularidades identificadas nas CTs ocorrem em número elevado e em um grau que pode colocar em risco o projeto terapêutico proposto, além de possíveis prejuízos ao erário, como o envio de notas fiscais de prestação de serviço à Senapred com erros graves.

191. A despeito das limitações impostas pela pandemia, observa-se que a fiscalização *in loco* da Senapred é muito pequena, para um universo de 684 CTs contratadas. Observou-se ainda a má distribuição das inspeções realizadas: fiscalizações ocorreram em apenas cinco estados da Federação.

192. Conclui-se, por óbvio, que a fiscalização exercida pela Senapred é insuficiente e concentrada em determinadas regiões, não sendo aptas para dar confiabilidade aos dados do monitoramento inserido no SISCT.

193. O órgão reconheceu, em entrevista realizada em 16/2/2022, a insuficiência da fiscalização efetuada, explicando que isso se deve à limitada estrutura da Senapred, que conta com apenas dez servidores e equipe de apoio (que tem cinco terceirizados e seis estagiários). Servidores e equipe de apoio são responsáveis pelo acompanhamento mensal da prestação de serviços de 684 comunidades terapêuticas. Considerando que somente servidores poderiam ser efetivamente fiscais (de acordo com o art. 117 da Lei 14.133/2021, bem como o at. 8º da Portaria GM/MC 562/2019), seriam quase 70 entidades para cada fiscal.

194. Entretanto, a unidade aponta (peça 110) que 2020 e 2021 foram anos atípicos devido à pandemia, mas que para 2022 já está previsto um aumento considerável nas fiscalizações, com previsão de 65 fiscalizações *in loco* e 291 remotas, conforme os documentos de peças 126 e 127. Informa ainda que encaminhou internamente solicitação para aumento do seu quadro de servidores para a realização das ações de fiscalização (peça 125). E que também tem firmado acordos e parcerias com entes subnacionais e conselhos de políticas sobre drogas para que estes também realizem o acompanhamento e fiscalização das comunidades terapêuticas, a exemplo do acordo inserto à peça 124.

195. Relata ainda que, “além dos procedimentos de verificação já existentes, a Senapred está desenvolvendo um sistema de controle de presença por biometria a ser implantado em todas as comunidades terapêuticas contratadas”.

196. Com base nas informações prestadas, a despeito das ações já implementadas, é necessário aprimoramentos na fiscalização sobre as CTs, com recomendação para que a Senapred adote mecanismos de forma que promovam uma fiscalização suficiente e abrangente das entidades contratadas.

197. Ressalte-se que, com a atual estrutura, a Senapred dificilmente conseguirá realizar uma fiscalização adequada, a qual exige, além planos anuais de inspeção com amostras aleatórias e demais requisitos de um projeto de fiscalização, a checagem da regularidade do preenchimento das vagas, das condições gerais de cumprimento do contrato, da qualidade das instalações, da adequação do projeto terapêutico, entre outros itens.

198. Como a prestação de serviços das comunidades terapêuticas é feita por meio de contrato administrativo, pondera-se que possíveis soluções para a questão poderiam passar pela contratação de terceiros para assistir e subsidiar à Administração na tarefa de fiscalizar os contratos, nos moldes do §4º, art. 117, da Lei 14.133/2021. Também deve-se ampliar as parcerias com os entes subnacionais (estados e municípios) para o aprimoramento da fiscalização, a exemplo dos acordos já firmados.

199. Ressalte-se quanto à fiscalização remota que somente treze inspeções desse tipo foram realizadas em 2021 (peça 83, p. 4), quando a Portaria 625/2021 prevê que todas as contratadas que possuem internet deveriam ser fiscalizadas dessa forma. Já para 2022 estão previstas 229 ações fiscalizatórias, o que já indica um incremento significativo nesse forma de fiscalização.

200. Por ser muito recente e estar ainda em fase embrionária, não foi possível avaliar a qualidade dos resultados obtidos pela Senapred quanto à fiscalização remota. Entretanto, ressalte-se que é uma ação promissora, a qual poderá, se bem conduzida, ter resultados positivos no futuro.

201. Importa examinar também, nesse ponto, a questão dos dados avaliados pela gestão do Programa. Como dito anteriormente, a Senapred retira do SISCT dados individuais de

cada contratada e os avalia por meio de planilhas eletrônicas. Conforme informação dada pela unidade, os indicadores usados para avaliar as CTs são os seguintes: índice de abandono do acolhimento, taxa de ocupação média da entidade, percentual de conclusão do plano individual, reingresso do acolhido em outra comunidade terapêutica contratada, entre outros (peça 90).

202. Observa-se que nenhum dos dados se refere diretamente à qualidade dos serviços prestados, tratando-se de indicadores basicamente quantitativos. Por certo, além dos dados atuais é importante obter dados relativos à qualidade dos serviços fornecidos ao público-alvo, como a qualidade das instalações, a adequabilidade do projeto terapêutico, a opinião dos pacientes sobre o tratamento, e demais dados que possam permitir a obtenção de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade do Programa.

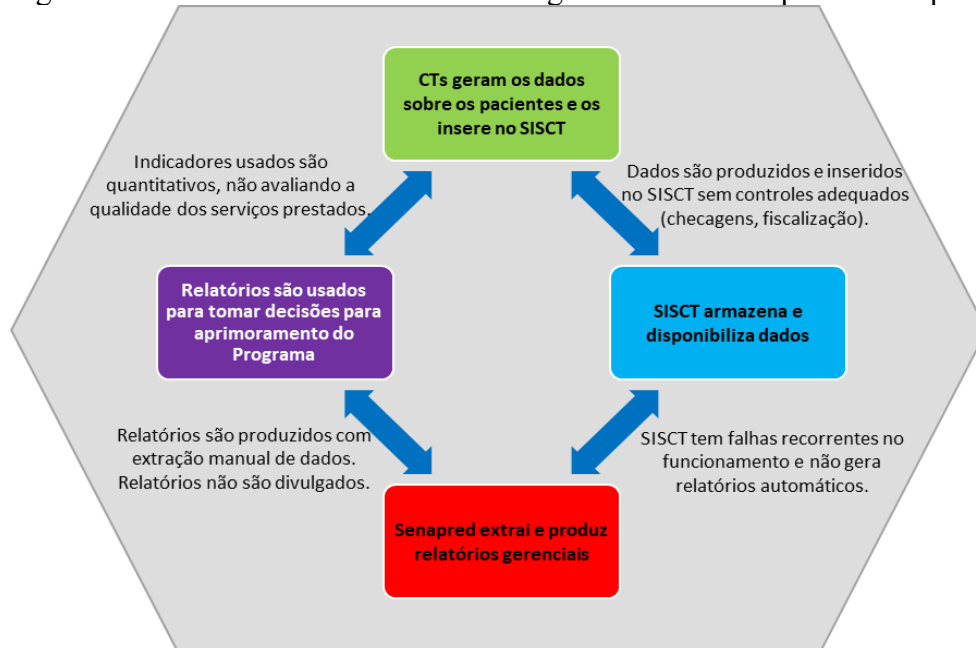
203. Nesse sentido, a Senapred informou que há dois projetos em andamento sobre o assunto, ambos executados pela Associação Mario Tannhauser de Ensino, Pesquisa e Assistência (Amtepa) entidade sediada no Rio Grande do Sul. Com financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os Projetos “Parâmetros de qualidade da prestação de serviços das comunidades terapêuticas” e “Monitoramento das comunidades terapêuticas e avaliação dos indicadores de recuperação” têm como objetivo “ampliar e definir os indicadores e parâmetros de qualidade da prestação de serviços de acolhimento de pessoas com problemas decorrentes do uso, abuso e dependência de álcool e outras drogas, bem como avaliar o cumprimento das metas e objetivos da política pública” (peça 90, p. 2).

204. Tais projetos parecem promissores no sentido de desenvolver uma metodologia para estabelecer indicadores robustos de eficácia, eficiência e efetividade do Programa.

205. Entretanto, para além de um estudo pontual, espera-se que a Senapred utilize o resultado dessas pesquisas de forma a realizar um monitoramento efetivo do Programa, ou seja, estabelecendo um fluxo contínuo de dados confiáveis sobre o desempenho das ações desenvolvidas, o que permitirá medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

206. A figura a seguir apresenta o ciclo de monitoramento do Programa e os problemas detectados pela equipe de auditoria de forma esquemática:

Figura 2 - Ciclo de monitoramento do Programa Rede de Suporte ao Dependente Químico.



Fonte: TCU.

207. No que se refere à supervisão gerencial, em entrevista de 16/2/2022, a unidade informou que há um acompanhamento das contratadas, especialmente no momento do cadastro, em que a equipe da Senapred tira dúvidas e orienta as CTs sobre as principais questões relativas aos contratos firmados.

208. Informa também que promove a capacitação dos agentes executores, com cursos obrigatórios e opcionais. Tais cursos são contratados com diversas entidades da área de educação profissional, como Escola Nacional de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas e outras, sendo o conteúdo avaliado e aprovado pela Senapred.

209. Registra ainda, que todos os servidores da Senapred prestam informações e orientações às CTs por telefone, e-mail e outros meios eletrônicos.

210. Observa-se que a Senapred presta serviços de apoio gerencial e técnico às CTs, bem como capacitação. Entretanto, considerando a equipe de servidores e terceirizados existente atualmente, há que se questionar a qualidade e suficiência desses serviços.

211. Conclui-se assim que, ante às falhas encontradas nas atividades de monitoramento do Programa, deve-se recomendar ao Ministério da Cidadania que:

- adote providências imediatas para colocar o módulo de produção de relatórios do SISCT em funcionamento, bem como as demais funcionalidades que, por hora, não estão funcionando adequadamente, sem prejuízo da implementação de outras melhorias que se fizerem oportunas e convenientes.

- divulgue relatórios gerenciais sobre a gestão do programa de forma que seja possível exercer o devido controle social;

- adote mecanismos para aprimorar a fiscalização da Senapred sobre as entidades contratadas de maneira que seja suficiente e abrangente;

- utilize o resultado das pesquisas em andamento sobre indicadores e parâmetros de qualidade da prestação de serviços de acolhimento de forma a realizar um monitoramento efetivo do Programa, ou seja, estabelecendo um fluxo contínuo de dados confiáveis sobre o desempenho do programa, o que permitirá medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

212. Entende-se também necessário, para aprimorar a supervisão exercida pela Senapred, que se realize um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às contratadas, com uma organização e profissionalização dessas atividades. A realização de palestras periódicas, disponibilização de orientações atualizadas aos executores, bem como divulgação de perguntas e respostas já resolvidas são boas práticas já adotadas em diversos órgãos públicos e que poderiam ser adaptados e utilizados pela unidade como forma de atingir um maior número de executores dentro da realidade da estrutura existente.

3.2. Cobertura

213. As políticas sociais requerem, na atualidade, a concordância, estabelecida na sociedade como um todo, de que determinados bens sociais, como saúde, educação, alimentação digna, são direitos de todos os cidadãos e, portanto, dever de toda a coletividade. Essa concordância abrange também a conscientização de que, para efetivação da distribuição desses bens, é necessária uma efetiva intervenção estatal.

214. Sendo direitos universais, os programas governamentais destinados à distribuição desses bens sociais devem também ser universais, no sentido da distribuição equânime dos bens para toda a população vulnerável que dela precise, sem perder de vista a necessidade de priorização, de acordo com o grau de vulnerabilidade social.

215. Nesse contexto, os três programas sociais fiscalizados no âmbito desse trabalho devem ser universais, pois distribuem bens socialmente relevantes para atendimento de uma população carente, que, de outra forma não teria acesso a esses bens.

216. Dessa forma, os programas PBA, PDQ e PCF têm por característica a execução de forma descentralizada e com grande dispersão, por todo o País.

217. Assim, é importante avaliar a distribuição dos recursos desses programas no espaço geográfico, com vistas a verificar se há uma correlação entre esses recursos e a quantidade de beneficiários potenciais.

Programa Criança Feliz

Achado 4 – Critério de seleção de municípios elegíveis para o Programa Criança Feliz inadequado

218. Os critérios adotados para a seleção dos municípios elegíveis ao Criança Feliz não são adequados de forma a garantir a distribuição e a cobertura equitativas dos recursos destinados ao público-alvo do Programa. As regras de inclusão dos novos municípios que serão inseridos no PCF não são objetivas, pautando-se apenas no porte da cidade, segundo classificação do Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSuas). Como consequência, há uma concentração de recursos em determinados estados do país em detrimento de outras regiões que também carecem dos serviços do Programa.

219. A busca por uma distribuição equitativa dos recursos públicos é a base do princípio da justiça social e é, portanto, fundamental para o sucesso de um programa governamental.

220. Nesse sentido, fez-se uma análise da distribuição dos recursos a beneficiários em todo o Brasil e dos municípios atualmente participantes do Programa, de forma a avaliar se o programa está atingindo de forma equânime as diferentes regiões do país.

221. De acordo o art. 2º da Portaria MC 664/2021, que regulamentou o Programa Criança Feliz, o público prioritário do Criança Feliz são gestantes e crianças de até 72 meses e suas famílias com base nos seguintes requisitos:

I - gestantes e crianças de até 36 meses inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico;

II - crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC;

III - crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias; e

IV - crianças de até 72 meses inseridas no CadÚnico, que perderam ao menos um de seus responsáveis familiares, independente da causa de morte, durante o período Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da Covid-19.

222. Segundo a Snapi, a identificação e a verificação do público-beneficiário descrito nos incisos I e II do normativo transcrito ocorrem com a consulta direta às bases de dados do CadÚnico e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

223. Quando questionada sobre o público previsto nos incisos III e IV da Portaria MC 664/2021 no PCF, a Snapi respondeu que as metodologias para efetivar a inserção desse público ainda estão inconclusas. Com relação às crianças que foram afastadas do convívio familiar por medida protetiva, há uma proposta, ainda em estudo, de inclusão dessa população no CadÚnico para que posteriormente sejam inseridas no PCF. Já sobre as crianças inseridas no CadÚnico e cujas famílias foram afetadas pela epidemia da Covid-19, as regras de negócio estão em fase de estudo e definição, ainda sem fundamentação estabelecida para inclusão desse público como beneficiários.

224. Como se vê, os critérios para a seleção dos potenciais beneficiários previstos nos incisos I e II são objetivos, porém aqueles descritos nos incisos III e IV do art. 2º da Portaria não encontram lastro em regramentos objetivos para sua inclusão no Programa.

225. É necessário destacar que a ausência de critérios objetivos para identificação desse público acaba por impedir que crianças potenciais beneficiárias possam acessar os serviços oferecidos pela política pública.

226. Isto posto, recomenda-se que a Snapi estabeleça regras metodológicas objetivas para a correta identificação do público-alvo prevista nos incisos III e IV do art. 2º da Portaria 664/2021.

227. Com relação à inclusão de municípios no Programa Criança Feliz, os gestores da Snapi informaram que, historicamente, no início de sua implantação, a oferta de recursos era superior à procura.

228. Com o seu crescimento, a demanda superou a disponibilidade de recursos financeiros e, por uma questão de restrição orçamentária, foi dada prioridade para as novas adesões aos municípios de pequeno e médio porte populacional, não se utilizando outros critérios nessa seleção.

229. A regra de escolha dos municípios que serão beneficiados pelo PCF está prevista no art. 29 da Portaria MC 664/2021. O normativo estabelece que ficam elegíveis ao Programa, os Municípios e o Distrito Federal que tenham Centro de Referência de Assistência Social (Cras), com registro no CadSuas, e pelo menos 140 indivíduos potenciais beneficiários do Programa.

230. Para novas adesões, a Snapi elabora, trimestralmente, uma lista com a relação dos municípios que cumpriram os critérios de elegibilidade, providenciando a publicação da listagem no site do Ministério da Cidadania.

231. A seleção final dos municípios se dá com a verificação no CadÚnico do público prioritário potencial no município e checagem no CadSuas da existência de pelo menos um Cras na localidade.

232. A partir do primeiro dia útil do mês posterior de cada bimestre, a Secretaria divulga a lista dos municípios que efetuaram efetivamente a adesão com a publicação no Diário Oficial da União (DOU), condicionando a adesão à disponibilidade orçamentária e financeira para aquele exercício.

233. Por fim, a assinatura do Termo de Aceite e Compromisso e sua publicação no DOU consolida a entrada do ente no Programa, momento em que se estabelece as metas físicas e o quantitativo total de indivíduos a serem atendidos.

234. Já para a formulação de metas, a Portaria 664/2021 e a Resolução 20/2016, alterada pela Resolução 6/2019, ordenam que os municípios que aderirem devem se ater a tetos máximos nas metas de acordo com sua capacidade de atendimento potencial:

I - Pequeno Porte I: referenciamento de até 100 indivíduos do público do Programa por Cras;

II - Pequeno Porte II: referenciamento de até 150 (cento e cinquenta) indivíduos do público do Programa por Cras; e

III - Médio, Grande Porte e Metrópole: referenciamento de até 200 (duzentos) indivíduos do público do Programa por Cras.

235. Segundo dados divulgados pela Secretaria, em novembro de 2021 havia 2.908 municípios com adesão ativa de um total de 5.570 cidades no Brasil, e 1.103 municípios que estavam aptos pelos critérios de elegibilidade a fazerem parte do Programa.

236. Tanto o número de municípios quanto o número de beneficiários têm aumentado nos últimos três anos. Em 2019, eram 2.615 municipalidades aderidas com 546.174 crianças atendidas e 91.605 gestantes visitadas. Em 2020, já eram 2.900 municípios com 591.235 crianças e 93.897 gestantes atendidas. No ano de 2021, até novembro, foram 654.281 crianças e 120.413 gestantes assistidas.

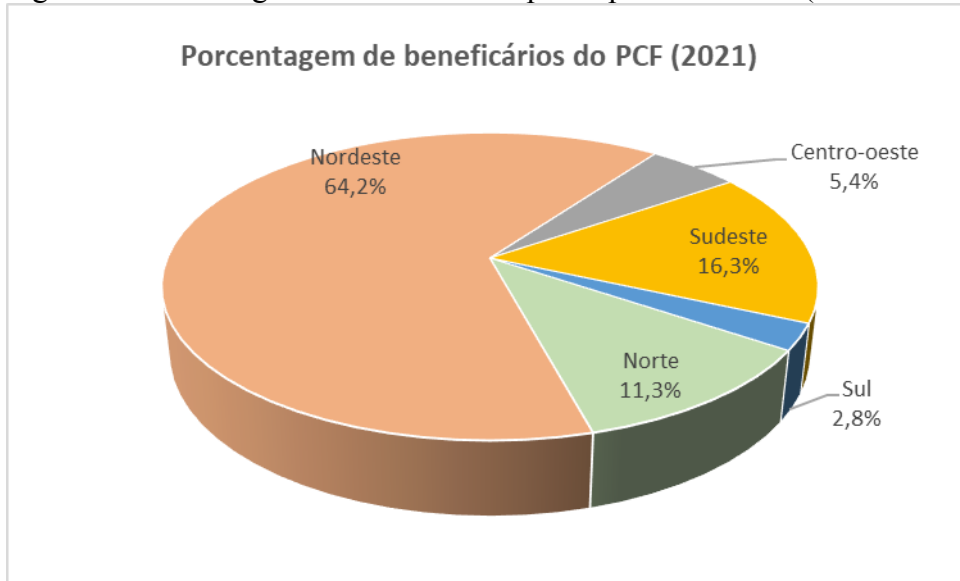
237. De acordo com dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), até o final do ano de 2020 haviam sido atendidos 1.221.219 beneficiários entre crianças e gestantes. A meta acumulada do PCF para 2021 era chegar a 1.850.000 indivíduos atendidos desde a sua criação.

238. Com base nos dados encaminhados pela Snapi, pode-se observar que, ainda que o Criança Feliz tenha apresentado um crescimento no número de atendidos em todo o País no último triênio, grande parte dos beneficiários e das cidades atendidas está concentrada na região Nordeste do Brasil. Em setembro de 2020, 64% das crianças e 69% das gestantes atendidas estavam concentradas nos nove estados da região Nordeste.

239. Ressalte-se que esse cenário se manteve no ano de 2021. Usando como referência o mês de outubro, em termos percentuais, o total de beneficiários assistidos na região Nordeste correspondeu a 64,2% do total (497.351 indivíduos), bem acima da região Sudeste que

aparece em segundo com 16,3% (125.962 indivíduos). A região Norte aparece em terceiro com 11,3% do total (87.753), seguida da região Centro-Oeste com 5,4% (41.756) e por último a região Sul que concentra apenas 2,8% dos beneficiários do Programa (21.405).

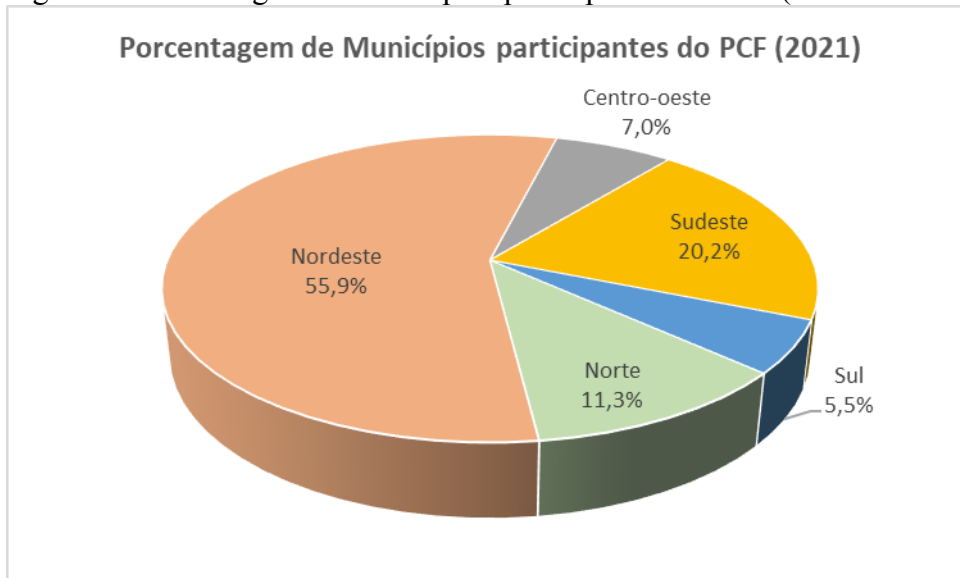
Figura 3 - Porcentagem de beneficiários participantes do PCF (dados de out/2021).



Fonte: TCU, com dados da Snapi.

240. Com relação aos municípios que participam do PCF, o gráfico a seguir mostra a situação atual da distribuição destes pelo País:

Figura 4 - Porcentagem de municípios participantes do PCF (dados de out/2021).



Fonte: TCU, com dados da Snapi.

241. Observa-se que, dos 2.908 participantes, 1.626 deles estão na região nordeste, ou seja, 55,9% do total. Em segundo lugar vem a região Sudeste com 588 municípios, 20,2% do total, seguida da região Norte com 330 cidades (11,3%) inscritas. As regiões Centro-Oeste e Sul possuem apenas 203 (7%) e 161 (5,5%) municípios, respectivamente, participando do PCF.

242. É possível também comparar os beneficiários atuais com o público-alvo potencial do programa, considerando somente aquelas crianças de zero a três anos do CadÚnico e de zero a seis anos, cujas famílias sejam beneficiárias do BPC. Os dados do público-alvo foram estimados a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, referente ao ano de 2020, tratados pela Serviço de Atuação e Estatística da SecexPrevi.

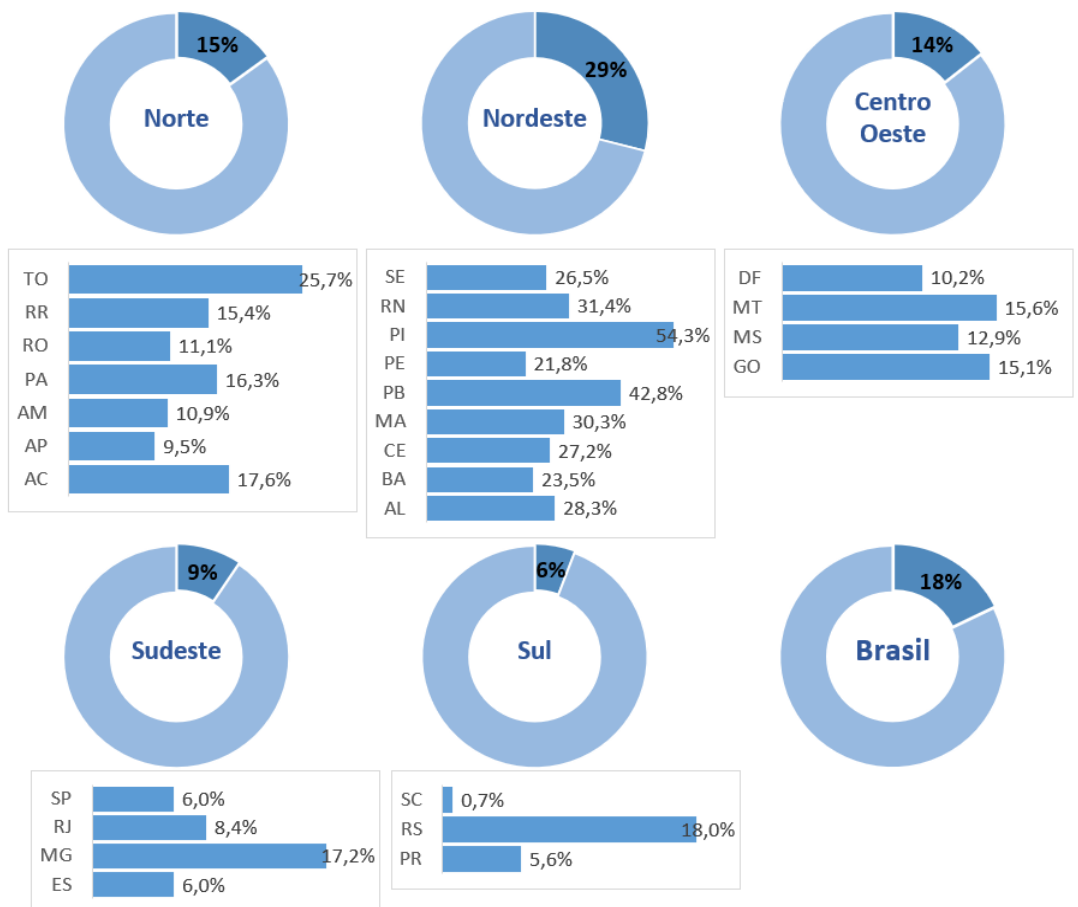
243. A figura seguir mostra a porcentagem de público-alvo alcançado pelo PCF em cada região (gráficos tipo “rosca”), bem como essa comparação por estado da Federação (gráficos de barras). Dados mais detalhados encontram-se na tabela inserta no item 1.3 do Apêndice 1 desses autos (p. **Erro! Indicador não definido.**).

244. Os dados mostram que, no geral, somente 18% das crianças que atendem os requisitos dos incisos I e II do art. 2º da Portaria 664/2021 estão inseridas no Programa. Analisando-se por região, somente 6% das crianças do Sul e 9% do Sudeste são atendidas, enquanto essa porcentagem chega a 29% na Região Nordeste, chegando a 54% no caso específico do Estado do Piauí.

245. Note-se que, a despeito de gestantes do CadÚnico também poderem ser beneficiárias do Programa, a comparação feita nos gráficos avalia somente as crianças atualmente beneficiárias, em relação às crianças que atendem aos incisos I e II do art. 2º da Portaria 664/2021.

246. Deve-se considerar também que os potenciais beneficiários dos incisos III e IV não estão incluídos na estimativa do público-alvo. Mas esse público também não está sendo atendido pelo Programa, uma vez que Snapi não definiu critérios para a inclusão desses beneficiários, como visto anteriormente.

Figura 5 – Gráficos mostrando a porcentagem de crianças que atendem aos requisitos dos incisos I e II do art. 2º da Portaria 664/2021 que estão incluídas no PCF, por região e por estado.



Fonte: TCU, com base nos dados da PNAD/2020, tratados pela SecexPrevi/SAE.

247. Com base nos números apresentados e nas análises feitas, pode-se concluir que a distribuição de recursos do Programa está distorcida, com grande concentração de beneficiários no nordeste, em detrimento das outras regiões.

248. Um dos fatores que contribuem para esse desequilíbrio é a regra estabelecida para a seleção dos municípios elegíveis que atualmente tem entrado no Programa, baseada somente no critério de porte da cidade, sem se utilizar de outros critérios objetivos.

249. Isto posto e com base nos Princípios da Impessoalidade, da Moralidade e da Justiça Social, recomenda-se que o Ministério da Cidadania estabeleça critérios adicionais para seleção dos novos municípios que serão contemplados pelo Criança Feliz, com o objetivo de alcançar uma distribuição mais justa e igualitária de beneficiários e de municípios em todo o território nacional.

Programa Alimenta Brasil

Achado 5 – Ausência de critérios relativos à distribuição dos recursos do Programa Alimenta Brasil estabelecidos em norma formal

250. Foi constatado que não há critérios estabelecidos em normas que regem a forma de distribuição dos recursos dispendidos no Programa Alimenta Brasil, modalidades CDS (TA e TED) e Leite. Como consequência há uma desconexão entre a cobertura do PAB com os objetivos previstos na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

251. Com o fim de se verificar se a cobertura do PAB CDS (TA e TED) e Leite cumpre os critérios previstos na base normativa que os regulamentam, analisou-se se a distribuição de recursos dispendidos na execução dessas modalidades do PAA guarda coerência com os fins a eles destinados.

252. Inicialmente, importante destacar que o objetivo do PAA é a segurança alimentar e a inclusão produtiva dos agricultores familiares, consoante explicitado pelo Instituto de Pesquisa Econômicas e Aplicada – Ipea, peça 12, p. 19:

Entre as finalidades principais do PAA, a promoção da segurança alimentar (incisos II, III e IV) e o incentivo à agricultura familiar (incisos I, II, V e VI) constituem os destaques. De acordo com o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela execução do programa em sua primeira década, por meio do PAA compram-se alimentos produzidos pela agricultura familiar, os quais são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

253. Segundo o art. 3º da Lei 11.326, de 24/4/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

254. Ainda em 2006, foi promulgada a Lei Orgânica da Segurança Alimentar (Losan), Lei 11.346, que trouxe a seguinte abrangência do conceito de segurança alimentar e nutricional:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização,

incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; (Redação dada pela Lei nº 13.839, de 2019)

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.

255. O Programa Alimenta Brasil, que veio a substituir o PAA (Medida Provisória 1.061, de 9/8/2021, convertida na Lei 14.284, em 29/12/2021), na mesma linha que o programa anterior, tem como objetivo incentivar a produção local de produtos da agricultura familiar por meio da compra dos alimentos produzidos por esses agricultores. Outro objetivo, como já dito, é reduzir a insegurança alimentar, destinando os alimentos comprados da agricultura familiar para atender as necessidades da suplementação alimentar das pessoas que se encontram em risco de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional, cadastradas nos programas locais.

256. Olhando para o atual contexto da pandemia da Covid-19, houve, nos três últimos anos, uma piora nos números sobre a segurança alimentar, a qual tais políticas se propõem reduzir. Nesse contexto, o documento Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil trouxe dados sobre o tema (peça 14, p. 52):

Os dados mostram que tivemos um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos dois anos (...). É necessário enfatizar que, no período entre 2013 e 2018, a IA [Insegurança Alimentar] grave, portanto, a ocorrência de fome, teve um aumento de 8,0% ao ano, conforme dados da PNAD, de 2013, e da [Pesquisa de Orçamentos Familiares] POF, de 2018 (Salles Costa et al., 2020). **Esse aumento é acelerado e passa a ser de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020, conforme dados da POF, de 2018, e da VigiSAN, para 2020** (grifo nosso).

257. Ao analisarmos alguns números do Programa, para o período 2011-2018, a evolução da quantidade de beneficiários fornecedores e de alimentos adquiridos apresentou tendência semelhante à observada para os montantes de recursos aplicados no programa: redução acentuada em 2013, pequena recuperação em 2014 e tendência de decréscimo nos anos seguintes.

258. A tabela a seguir, extraída do site do Ministério da Cidadania, mostra a relação entre a quantidade de agricultores familiares fornecedores do programa e os montantes a eles pagos por período:

Tabela 1 - Quantidade de agricultores familiares fornecedores do PAA e valores pagos por período.

no	A	Agricultores familiares fornecedores do PAA ⁽¹⁾	Valores pagos aos fornecedores ⁽¹⁾
014	2	112.119	R\$ 591.010.820,58
015	2	96.973	R\$ 578.968.771,71
016	2	77.366	R\$ 397.605.151,07

017	2	68.299	R\$ 347.305.812,40
018	2	53.647	R\$ 232.693.453,83
019	2	44.053	R\$ 231.403.178,42
020 ⁽²⁾	2	65.995	R\$ 387.458.109,29
021 ⁽³⁾	2	39.935	R\$ 163.015.264,58
(1) PAA, atualmente PAB, relativos à modalidade CDS-TED; (2) Execução de Crédito Extraordinário (MP 957/2020 - Enfrentamento do Coronavírus); (3) Execução até 07/2021. Fonte: Ministério da Cidadania			

259. Analisando-se os dados da tabela, não apenas se percebe a redução da cobertura do programa, evidenciada pelo decréscimo anual da quantidade de fornecedores beneficiários, mas também a queda de recursos disponíveis para a execução do PAB.

260. Vale também avaliar a relação entre população em situação de insegurança alimentar e os valores aplicados no PAA por região. A tabela a seguir compila dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, bem como de dados fornecidos pela Seisp sobre os gastos do Programa.

Tabela 2 - População em situação de Insegurança Alimentar (IA) grave e recursos utilizados para aquisição de produtos do PAA em 2021, por região.

Regiões	População	População em IA grave ⁽¹⁾	População em IA grave	Recursos gastos no PAA ⁽²⁾	Recursos PAA	Recursos/População IA grave
Norte	5.784.923	849.319	4,9%	8.081.653,74	4,6%	\$ 13,37
Nordeste	5.830.694	684.981	0,2%	54.523.958,70	9,2%	\$ 20,11
Centro-Oeste	6.512.384	146.298	0,0%	0.845.669,51	0,2%	\$ 9,46
Sul+Sudeste	23.624.655	453.958	9,0%	7.543.515,48	2,0%	\$ 7,72
Total	11.752.656	9.134.556	00%	60.994.797,43	00%	\$ 13,64

Fonte: (1) Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, Rede Brasileira de Pesquisa, 2021 (peça 14, p. 36)

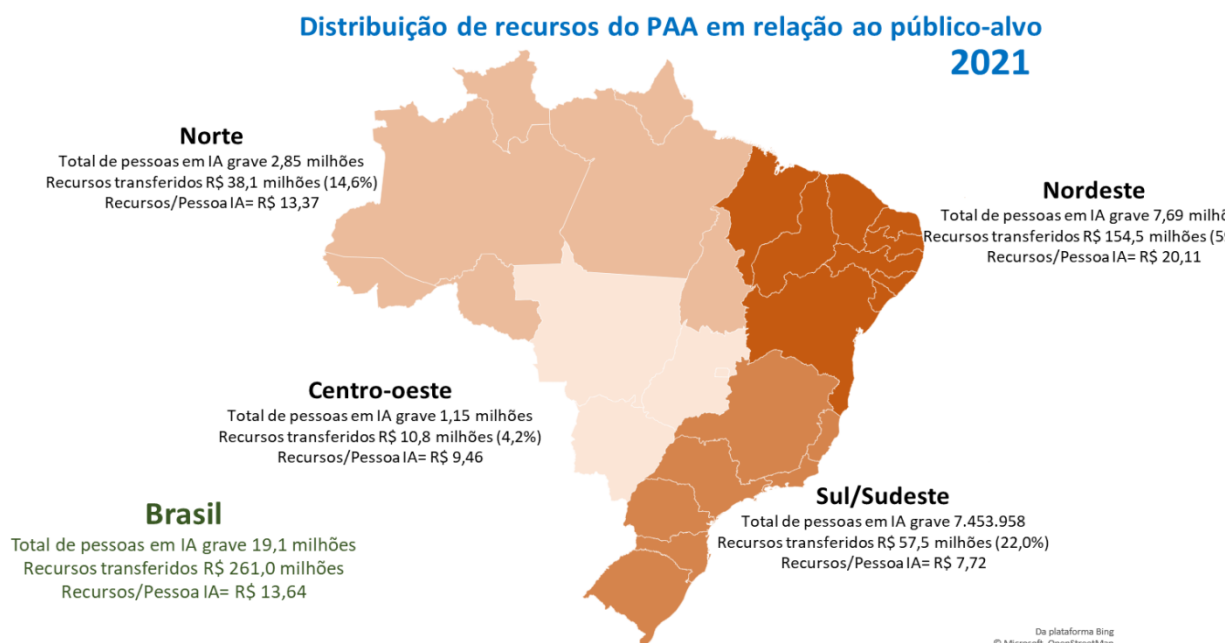
(2) Informações fornecidas pela Seisp (peça 107)

261. Comparando os dados apresentados, observa-se que há uma discrepância entre os recursos dispendidos com o número de habitantes em insegurança alimentar por região. O Nordeste absorveu 59,2% dos recursos do Programa em 2021, embora 40,2% da população em situação de

insegurança alimentar grave esteja nesta região. Já as regiões Sul e Sudeste detêm juntas 39% das pessoas em situação de IA grave, mas recebem apenas 22% do total de recursos.

262. A figura a seguir mostra algumas análises feitas a partir dos dados da tabela anterior.

Figura 6 – Distribuição dos recursos do PAA executados em 2021 em relação à quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar grave.



Fonte: TCU, com dados da Seisp e do Inquérito Nacional sobre Segurança alimentar (peças 106 e 14).

263. Considerando os gastos executados em 2021, observa-se que os valores gastos com o Programa são muito aquém da necessidade real da população com insegurança alimentar grave. Os gastos por pessoa com IA grave no Nordeste é de apenas R\$ 20,11, e nas regiões Sul/Sudeste cai para valores ainda mais baixos, sendo inferiores a R\$ 10 por pessoa com IA grave.

264. Uma das possíveis causas da desconexão entre os volumes gastos no Programa e a distribuição do público-alvo potencial é questão dos critérios normativos sobre os mecanismos de distribuição dos recursos.

265. Essa questão foi levantada anteriormente por esta Corte no TC 024.338/2015-0, que levou ao Acórdão 646/2017-TCU-Plenário. Na esteira do que o Tribunal já verificou no mencionado processo, inobstante presentes os objetivos dos programas analisados nas suas legislações, essa Corte constatou a carência de critério de distribuição no PAB (então PAA), conforme indicado no relatório que fundamenta o mencionado Acórdão:

34. A distribuição de recursos do PAA/CDS entre os estados da federação não cumpre com o objetivo fundamental expresso no artigo 3º, inc. III da CF/88 de diminuição das desigualdades regionais e prejudica o cumprimento dos objetivos do Programa tanto no que se refere à agricultura familiar quanto no que se refere à população em estado de insegurança alimentar.

35. Não foi identificado, na legislação que permeia a Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, a definição clara de como deve ocorrer a partilha dos recursos entre os estados brasileiros de forma a atender os objetivos e finalidades definidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012.

266. Diante desse quadro, o Tribunal exarou a seguinte recomendação no Acórdão 646/2017-TCU-Plenário, destinada ao cumprimento dos objetivos esposados nas leis criadoras dos programas analisados:

9.4.2. desenvolvam, regulamentem e apliquem critérios de alocação dos recursos entre os estados de modo a cumprir os objetivos e finalidades da Compra com Doação Simultânea e do

Programa de Aquisição de Alimentos, estabelecidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012, e o princípio da eficiência, constante do art. 37 da Constituição Federal;

267. Sobre essa questão a Seisp, na Nota Informativa 1/2022/DECOMP (peça 114, p. 4-6), registra que:

O Decreto 10.880/2021, assim como o anterior Decreto 7.775/2012 atribuem ao Grupo Gestor do Programa, dentre outras, a função normativa de definir “os critérios de priorização: a) dos beneficiários fornecedores e consumidores; e b) das áreas de atuação”. Assim, cabe ao Grupo Gestor estabelecer as regras de distribuição dos recursos e priorização de beneficiários com base em critérios técnicos alinhados às estratégias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A forma como essa definição é feita varia entre as diferentes modalidades devido as suas diferentes características de execução.

No caso do PAA-Leite, cuja execução já é focada exclusivamente na região da Sudene, o orçamento é mais previsível e, portanto, as regras de distribuição de recurso e priorização de beneficiários foram definidas em Resolução. A Resolução nº 82/2020, de 17/06/2022, complementada pela Resolução nº 93/2021, de 28/09/2021 trazem, de forma exaustiva, os critérios de distribuição dos recursos que garante o atendimento aos municípios prioritários dada a situação de insegurança alimentar.

No caso da modalidade Compra com Doação Simultânea que possui um processo de pactuação mais difuso e cujo orçamento vem sofrendo grandes flutuações nos últimos anos, o GGPA/GGAlimenta optou por realizar a apresentação de critérios de distribuição de recursos entre UF e critérios de priorização de beneficiários fornecedores por meio de atas elaboradas a cada ciclo de gestão. O Decreto 10880/2021 não estabelece qual instrumento o Grupo Gestor deve utilizar para essa finalidade.

268. Nesse instrumento, de acordo com o órgão, avalia-se a disponibilidade orçamentária e são definidos os critérios para distribuição dos recursos entre as unidades federativas (peça 85, p. 1):

Considerando a disponibilidade orçamentária destinada ao Programa Alimenta Brasil – Termo de Adesão e as diretrizes do Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil definidas em Ata, a SEISP/SEDS/MC divulga os critérios para alocação de recursos entre os entes federativos, estabelecendo os limites financeiros a serem propostos às unidades executoras baseados nos índices de vulnerabilidade social e alimentar dos entes federativos e/ou demais índices e variáveis, ponderando também o percentual de execução da última proposta de participação.

269. Por fim, a Seisp relata (peça 104, p. 4) que o item 9.4.2 do Acórdão 646/2017-TCU-Plenário foi implementado, conforme decisão contida no Acórdão 3.293/2020-TCU-Plenário.

270. Do que foi dito, observa-se que há regramentos para distribuição dos recursos do PAA entre as unidades federativas.

271. De fato, a Ata Grupo Gestor do PAA (GGPAA), de 27/5/2020, definiu a seguinte metodologia para a distribuição dos recursos do PAA-CDS TED e TA (peça 29, p. 1):

A metodologia seguiu os seguintes indicadores: o grau de vulnerabilidade da população por meio do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA/PNAD, Declaração de Aptidão ao Pronaf no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, a destinação de 60% dos recursos para as Regiões Norte e Nordeste considerando todo o histórico de execução do programa e acrescentou-se ainda um teto de 7% e um piso de 1% por Unidade da Federação.

272. Quanto ao PAA-Leite a Resolução 82/2020, estabelece que:

Art. 20. A distribuição de recursos na modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite - PAA Leite atenderá aos seguintes critérios:

I - Critério Universal: critério universal do PAA índice pré-definido pela SAGI e aprovado pelo GGPA. (Potencial de oferta - % DAP no município/estado, % de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, vulnerabilidade do município - IDHM).

II - Critério Municípios Pobres e Extremamente Pobres: O critério leva em conta o número de municípios com mais de 50% de famílias cadastradas no CAD em situação de pobreza e extrema pobreza e percentual acima de 10,1% de crianças com desnutrição.

III - Critério DAP B Leite: O critério calcula o potencial de atendimento do Estado, levando em consideração o número de DAP's da categoria B, que informaram o leite como produto principal.

IV - Critério Capacidade de Execução: O critério leva em consideração a capacidade de execução do Estado. Verifica-se o valor repassado pelo Ministério em comparação ao valor pactuado no Termo de Convênio vigente. Estados que tem dificuldade na execução deixam de receber parcelas, então, nesse critério avalia-se o percentual entre o total previsto no convênio e o valor efetivamente repassado ao Estado.

Art. 21. A distribuição de recursos será feita por média ponderada levando em conta todos os critérios do art. 20. e pesos aplicados aos critérios.

273. Assim, existem os critérios e estes refletem, de alguma forma, a realidade da insegurança alimentar no País. Entretanto, pelo menos para a modalidade CDS, tais critérios estão inseridos em instrumentos precários (Ata do GGAlimenta, antigo GGPA), os quais podem ser alterados a qualquer momento.

274. Nesse contexto, a Seisp informa que recentemente, em dia 16 de março de 2022, após proposta contida no Relatório Preliminar no sentido de se recomendar a criação de norma formal para estabelecimento dos critérios de distribuição dos recursos, levou o tema para discussão em reunião do GGAlimenta. Novamente, o Grupo posicionou-se pela manutenção do modelo atual, pois entende “que a forma de definição dos critérios atualmente adotada é a mais adequada para garantir o alcance das metas e a eficiência da política”.

275. É claro que, juridicamente, como não há disposição legal em contrário, o GGAlimenta tem a competência para estabelecer os critérios na forma que entender mais apropriada.

276. Entretanto, o entendimento desta equipe é de que os critérios gerais para distribuição dos recursos devem estar estabelecidos em normas formais. Tais critérios gerais serviriam de referência para os critérios específicos a serem definidos pelo GGAlimenta a cada ciclo de gestão. Isso tornaria o processo de distribuição muito mais seguro e claro para todos.

277. Por todo o exposto, considerando os objetivos e finalidades da Programa Alimenta Brasil, estabelecidos na Lei 14.284/2021 e no princípio da eficiência, constante do art. 37 da Constituição Federal, bem como nas competências estabelecidas no art. 8º, §§1º e 2º, c/c no art. 1º, parágrafo único do Decreto 10.880/2021, recomenda-se que o Ministério da Cidadania, em conjunto com o Grupo Gestor do Programa (GGAlimenta), criem norma formal que estabeleça critérios gerais de alocação dos recursos do Programa, em especial no que se refere à modalidade Compra e Doação Simultânea, considerando, entre outros fatores, a priorização das regiões em situação de insegurança alimentar grave.

Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico
Achado 6 – Distribuição não equitativa dos recursos do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico

278. Foi constatado que não há uma distribuição equitativa dos recursos do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico. Uma das causas para essa falha é que existem outros fatores (gênero, índice de violência) que levam a priorização de algumas regiões, em detrimento de outras. Também há o fato de, como a execução é realizada por terceiros, muitas vezes não há entidades para execução em regiões carentes. Como consequência, temos uma distribuição de recursos não proporcional ao público-alvo potencial existente nas regiões do País, com áreas de grande público potencial e poucas vagas disponíveis.

279. A busca pela distribuição equitativa nos serviços de acolhimento se baseia num dos objetivos fundamentais da República, o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Constituição Federal/1988, art. 3º, inc. III). Insere-se também no contexto do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, destacando-se a diretriz estratégica de combater à pobreza e reduzir as desigualdades regionais, promovendo o acesso equitativo aos serviços.

280. Avaliou-se nesse trabalho em que medida o processo de gestão das vagas das comunidades terapêuticas pela Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred) é realizado de forma a garantir uma distribuição equitativa das vagas.

281. Nesse sentido, os exames foram realizados com vistas a identificar se há critérios, sustentados por estudos técnicos, para definir quais localidades terão entidades contratadas e aptas a receber o financiamento federal e em que medida os critérios, se houver, são avaliados e instruem o processo de contratação das entidades.

282. Cabe destacar aqui o trabalho realizado pela CGU em 2016, que avaliou essa questão no âmbito das contas da Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas (Senad) daquele ano, tendo apresentado importantes conclusões sobre a matéria. Ressalte-se que, a Senad era o órgão responsável pela distribuição de vagas em CTs financiadas com recursos federais à época.

283. No Relatório de Auditoria Anual de Contas 201700433 (peça 96), o órgão de controle interno comparou o público-alvo do Programa (considerando como tal aqueles que usaram qualquer droga na vida, exceto álcool e tabaco) com a quantidade de vagas em comunidades terapêuticas financiadas pela Senad. Os dados usados foram de pesquisas realizadas em 2005 e publicadas no Relatório Brasileiro sobre Drogas (2009), além de dados fornecidos pela Senad. Os resultados encontrados foram os seguintes:

Tabela 3 – Comparação da oferta de vagas em Comunidades Terapêuticas financiadas pelo Governo Federal em 2016 com o panorama do consumo de drogas no Brasil por regiões.

Região	Vagas financiadas ¹ (A)	% de vagas financiadas por região ¹ (B)	% de uso de qualquer droga na vida* (2005) ² (C)	População ³ (D)	Público-Alvo (C*D)	% Potencial Distribuição do Público-Alvo por região (E=D/ΣD)
Norte	183	4,14%	14,40%	17.707.783	2.549.920,75	5,49%
Nordeste	830	18,81%	27,60%	56.915.936	15.708.798	33,83%
Centro-Oeste	393	8,90%	17%	15.660.988	2.662.368	5,73%
Sudeste	1.436	32,55%	24,50%	86.356.952	21.157.453	45,56%
Sul	1.569	35,57%	14,80%	29.439.773	4.357.086	9,38%
Total	4.411	100%	-	206.081.432	46.435.627	100%

*Exceto álcool e tabaco.

Fonte: CGU, Relatório de Auditoria Anual de Contas da Senad – 2016 (nº 201700433), com

dados originais de (1) Senad, sobre os contratos vigentes em 2016; (2) Relatório Brasileiro sobre Drogas (2009); (3) IBGE, Diretoria de pesquisas – Coordenação de População e Indicadores Sociais (Copes).

284. Diante desses resultados a CGU concluiu que o processo de gestão das vagas das comunidades terapêuticas pela Senad não favorecia a distribuição equitativa das vagas, destacando ainda que o direcionamento das vagas, com vistas à obtenção de uma distribuição proporcional ao público-alvo potencial, era não só possível como também se enquadrava dentro do poder-dever de agir do administrador público. E recomendou o seguinte:

Recomendação 1: Realizar estudos atuais e abrangentes sobre a real demanda por serviços de acolhimento, identificando ao menos a demanda por região geográfica, por sexo, por idade e por substância psicoativa, identificando assim quem são as pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substância psicoativa.

Recomendação 2: Utilizar estudos técnicos para o estabelecimento de uma priorização da distribuição das vagas.

285. Deve-se observar que, embora as recomendações tenham sido dirigidas originalmente à Senad, com a transferência das ações do Programa da Senad para a Senapred do Ministério da Cidadania, por força da Decreto 9.674, de 2 de janeiro 2019, atualmente elas devem ser implementadas pela Senapred, órgão correntemente responsável pelo Programa.

286. O trabalho da CGU foi analisado por essa Corte de Contas no âmbito do Processo TC 028.161/2017-3 (Prestação de contas da Senad de 2016), que gerou o Acórdão 632/2020–TCU – 2ª Câmara. Na análise das contas, o TCU avaliou que os assuntos já estavam sendo tratados pela CGU e que a gestão das vagas nas comunidades terapêuticas já não eram mais responsabilidade da Senad. Na decisão, o TCU, apesar de não deliberar diretamente sobre o assunto, considerou a “gestão de vagas das comunidades terapêuticas sem favorecer o processo de distribuição equitativa das vagas” uma ressalva nas contas dos responsáveis pela Senad.

287. Diante das constatações da CGU, e considerando o escopo do presente trabalho, optou-se por reavaliar a situação da distribuição das vagas nas Comunidades Terapêuticas utilizando-se a mesma metodologia aplicada pelo órgão de controle interno em 2016.

288. Foi solicitado, então, à Senapred, informações sobre estatísticas atualizadas sobre o consumo de drogas no Brasil, bem como os dados sobre as vagas oferecidas nas Comunidades Terapêuticas com financiamento do Governo Federal.

289. Segundo a Senapred, os últimos dados disponíveis sobre o consumo de entorpecentes no Brasil seriam do 2º Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (Lenad), de 2012 (peça 97), feito pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Ainda, conforme a Secretaria, a instituição de ensino está realizando o 3º Levantamento Nacional de Álcool e Drogas, financiado pela Senapred, com previsão de entrega para este ano de 2022.

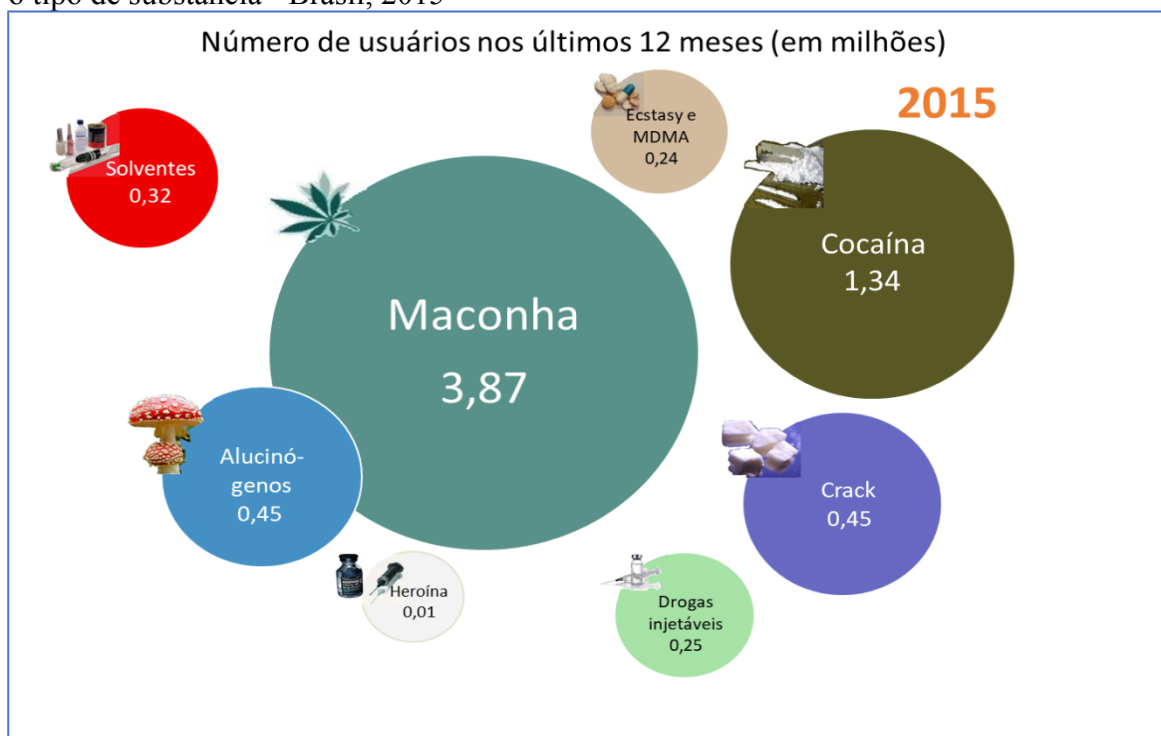
290. A despeito da informação da Senapred, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) realizou, entre maio e outubro de 2015, o 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (LNUD), cujo Relatório é datado de 2018, peça 98. O estudo é abrangente, com metodologia sólida, tendo produzido dados importantes e confiáveis sobre o uso de entorpecentes no Brasil.

291. Embora a metodologia utilizada pela Fiocruz seja diferente daquela utilizada pela Unifesp, ambos os estudos têm a confiabilidade necessária para que possam ser utilizados como base de análise tanto pelo TCU quanto pela Senapred.

292. Dessa forma, serão usados nesse trabalho os dados do 3º LNUD levantados pela Fiocruz, e dados fornecidos pela Senapred, além de dados do IBGE quando necessário.

293. A figura a seguir mostra os dados sobre as drogas mais consumidas no Brasil levantadas no estudo da Fiocruz:

Figura 7 – Número de consumidores de substâncias ilícitas nos últimos 12 meses e segundo o tipo de substância - Brasil, 2015



Fonte: TCU, com dados do 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (LNUD), de 2015, peça 98, p. 243.

294. O estudo da Fiocruz aponta que a maconha é a droga mais consumida no Brasil. Em seguida a cocaína, crack e alucinógenos. A população total de dependentes químicos, de acordo com o estudo, supera os cinco milhões de usuários.

295. Em relação às vagas financiadas com recursos do Governo Federal em comunidades terapêuticas, a tabela a seguir mostra a comparação desses dados com o público-alvo potencial, considerando a população adulta que consumiu droga nos últimos 12 meses, de acordo com os dados produzidos pela Fiocruz (3º LNUD), atualizados com dados do IBGE.

Tabela 4 - Comparação da oferta de vagas em Comunidades Terapêuticas financiada pelo Governo Federal em 2021 com o panorama do consumo de drogas no Brasil por regiões.

Região	Vagas financiadas ¹ (A)	% de vagas financiadas por região ¹ (B)	% dependentes de alguma substância* (2015) ² (C)	População ³ (D)	Público-Alvo (C*D)	% Potencial Distribuição do Público-Alvo por região (E=D/ΣD)	% Público-Alvo atingido (F=C*D/A)
Norte	423	3,9%	6,3%	19.010.064	1.197.634	4,2%	0,04%
Nordeste	2.620	24,2%	14,3%	57.806.259	8.266.295	28,9%	0,03%
Centro-Oeste	1.015	9,4%	13,1%	16.804.553	2.201.396	7,7%	0,05%
Sudeste	3.676	33,9%	15,6%	89.924.925	14.028.288	49,0%	0,03%
Sul	3.094	28,6%	9,6%	30.501.574	2.928.151	10,2%	0,11%
Total	10.828	100%	-	214.047.375	28.621.765	100%	0,04%

*Pessoas de 12 a 65 anos dependentes de alguma substância, exceto álcool e tabaco, nos últimos 12 meses.

Fonte: TCU com dados de (1) Senapred, sobre os contratos vigentes em 2021; (2) 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira (3º LNUD), Fiocruz, 2017, Tabela 7.2.4, peça 98, p. 136; (3) IBGE, Populações Projetadas mensais para 1/1/2022 (a partir do *site* www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao).

296. Como se vê nos dados apresentados, as regiões nordeste e sudeste estão sub-representadas no cenário da distribuição de vagas financiadas. De acordo com o estudo da Fiocruz, o nordeste possui 28,9% do potencial de distribuição do público-alvo (E) e tem apenas 24,2% da

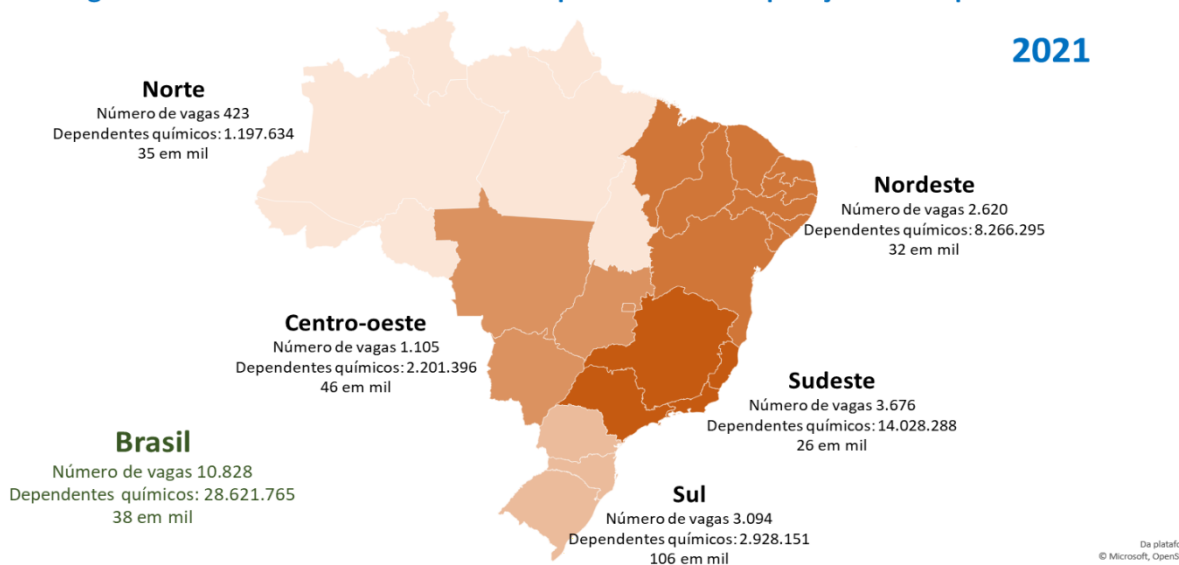
vagas disponíveis (B). Já no sudeste é que ocorre a maior distorção: 45,6% do potencial de distribuição, e somente 33,95% das vagas.

297. Há que se observar, em relação ao quadro existente em 2016 (Tabela 3), que, embora as metodologias diferenciadas impeçam uma comparação objetiva dos dados, a distribuição parece estar menos distorcida. De qualquer forma, o problema continua.

298. O gráfico a seguir mostra algumas análises feitas a partir dos dados da tabela anterior.

Figura 8 – Distribuição das vagas financiadas pelo governo Federal em Comunidades Terapêuticas em relação à quantidade de dependentes químicos em cada região.

Vagas financiadas em Comunidades Terapêuticas em comparação com o público-alvo



Fonte: TCU, com dados da Senapred e do 3º LNUD.

299. A partir dos dados apresentados, pode-se observar que as vagas financiadas estão muito longe de atender a possível demanda. No Brasil como um todo, somente 38 pessoas são atendidas pelo Programa em cada mil possíveis beneficiários. Esses números variam consideravelmente, mostrando que na região sul, 106 em mil são atendidos, enquanto no sudeste esse índice cai para 26.

300. Questionada sobre os critérios de destinação dos recursos para as comunidades terapêuticas, a Senapred relata que o Edital de Credenciamento Público Senad 01/2018, que orientou a contratação das entidades entre 2019 e novembro de 2021, “utilizou justamente o critério da demanda regional para a habilitação das entidades a serem contratadas”, citando o trecho do documento:

1.2. Para a distribuição das vagas em todo o Brasil, foi considerada a prevalência do consumo de drogas por região e o número da oferta de vagas em comunidades terapêuticas por região, conforme dados levantados.

1.3. Assim, o credenciamento das entidades levará em consideração as necessidades regionais, assim dispostas:

- a) Região Norte - 5,49 % das vagas
- b) Região Nordeste - 33,83% das vagas
- c) Região Sul - 9,39% das vagas
- d) Região Sudeste - 45,56% das vagas
- e) Centro-Oeste - 5,73% das vagas

1.4. Se o percentual de vagas a ser contratado não for atingido, ficará a critério da administração a prorrogação do edital, a retificação remanejando os percentuais entre as regiões, ou lançamento de um novo edital.

301. Em relação ao Edital de Credenciamento MC 17/2019, elaborado já pela Senapred, há os seguintes critérios:

9.2. A classificação das entidades credenciadas para a celebração de Contrato levará em consideração a seguinte ordem:

9.2.1. Entidades que prestam atendimento a mães nutrizes;

9.2.2. Entidades que prestam atendimento a adultos do sexo feminino;

9.2.3. Entidades localizadas nos municípios prioritários para o Programa Nacional de Enfrentamento à Criminalidade Violenta (adultos masculino e feminino), quais sejam: Ananindeua/PA, São José dos Pinhais/PR, Paulista/PE, Goiânia/GO, Cariacica/ES;

9.2.4. Entidades que prestam atendimento a adultos do sexo masculino;

302. A Senapred explica que “com relação ao Edital de Credenciamento MC 17/2019, houve uma decisão técnica/administrativa do gestor para a priorização de contratação de vagas para acolhimento do público feminino”. De acordo com o órgão, essa priorização busca “a correção de grave disparidade em relação a distribuição de vagas entre os sexos masculino e feminino, conforme apontado pelo II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas, realizado em 2012”.

303. Conforme demonstrado nos documentos, observa-se que realmente a distribuição das vagas financiadas com recursos federais foram baseadas em critérios geográficos (de acordo com a demanda), mas também com aplicação de outros critérios tais como distorções relacionadas a gênero e criminalidade.

304. Entretanto, esses critérios não estão inseridos em normativos do órgão, mas somente nos editais de chamamento, os quais mudam constantemente, conforme se abram novas vagas.

305. Essa equipe entende, no entanto, que a disposição dos critérios apenas nos editais de chamamento, sem nenhuma norma orientativa, gera riscos de adoção de critérios inadequados, que podem seguir em direção oposta a uma distribuição equitativas dos serviços prestados.

306. Assim, é necessária a edição pelo órgão de norma que contenha critérios gerais de distribuição das vagas, os quais podem envolver não somente a demanda regional, mas também outros fatores como priorização de gênero, de grupos vulneráveis ou ainda índices de violência relacionado a drogas, entre outros. Assim, os editais de chamamento terão critérios específicos baseados nos critérios gerais normatizados.

307. É preciso então uma atuação firme da gestão do Programa com vistas a editar norma com critérios que favoreçam a distribuição equitativa das vagas financiadas pelo Governo Federal, considerando não somente as distorções geográficas apontadas nesse trabalho, mas também outros fatores como gênero, idade, tipo de substância ilícita consumida, entre outros.

308. Adicionalmente, conclui-se pela necessidade de utilização dos estudos técnicos para o estabelecimento desses critérios, uma vez estes devem ser fundamentados em pesquisa séria de entidades com experiência nesse tipo de estudo.

309. Ante o exposto, é oportuno recomendar que o MCid adote norma com critérios objetivos com vistas a corrigir as distorções geográficas apontadas nesse trabalho, levando-se em consideração também outros fatores como gênero, idade, tipo de substância ilícita consumida, entre outros, de forma a contribuir para uma distribuição equitativa de vagas financiadas pelo Governo Federal, devendo tais critérios ser baseados em estudos confiáveis, atuais e abrangentes sobre o assunto.

3.3. Ações Governamentais Voltadas para a Primeira Infância

310. A primeira infância, que envolve crianças até os seis anos de idade completos, tem ganhado destaque nos últimos anos. Isso porque, além dos aspectos ligados ao bem-estar dessa faixa da população, diversos estudos, realizados principalmente a partir dos anos 2000, chegaram à conclusão de que as crianças, ao terem acesso a uma educação infantil de qualidade, têm mais probabilidade de estarem empregadas e menos chance de cometerem crimes no futuro. Assim, um investimento focalizado na primeira infância, tem o potencial de trazer diversos benefícios futuros, tanto sociais quanto econômicos.

311. Em termos jurídicos-institucionais, a proteção da criança e do adolescente ganhou relevância com a Constituição de 1988, que trouxe uma grande mudança nas políticas voltadas a esse público, elevando-os à condição de sujeitos de direito e estabelecendo que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar-lhes o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Também procurou protegê-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

312. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13/7/1990), estabeleceu o novo paradigma da proteção integral, tendo como diretrizes os princípios contidos na Constituição de 1988, da descentralização político-administrativa e da participação popular na gestão das políticas públicas voltadas a esse público.

313. Posteriormente, em 8/3/2016, foi editada a Lei 13.257, denominada Marco Legal da Primeira Infância, a qual estabeleceu princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas a esse público.

314. Entre os importantes temas abordados no Marco Legal da Primeira Infância estão o aumento da licença-paternidade; o estabelecimento do direito de brincar das crianças e dos direitos das gestantes que decidem por entregar seus filhos para adoção e daquelas em situação de privação de liberdade; a prioridade na qualificação dos profissionais envolvidos com a primeira infância; e a destinação de recursos financeiros necessários à efetivação desses direitos.

315. Estruturando de uma forma global as políticas públicas para a primeira infância, a Lei 13.257/2016 tem por objetivo superar a segmentação de ações, aumentando a eficácia das políticas voltadas para a infância e definindo estratégias de articulação intersetorial.

316. A figura a seguir mostra, de forma esquematizada a articulação das ações voltadas à primeira infância, na forma estabelecida pela Lei 13.257/2016.

317. Nesse contexto, o art. 11 desse normativo estabelece a necessidade “de monitoramento e de coleta sistemática de dados”, bem como de “avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”. Também exige que a União mantenha “instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde” e que informe “à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado”, trazendo ainda “informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação”.

318. Dessa forma, a Lei 13.257/2016 criou para a União o dever de criar um sistema de coleta, monitoramento, avaliação e divulgação de dados relativos aos serviços prestados às crianças de zero a seis anos, incluindo dados de todos os entes federativos. Destaque-se que tais dados se referem não só informações orçamentárias, mas também dados relativos ao crescimento e desenvolvimento das crianças brasileiras, inclusive de instituições privadas.

Figura 9 – Forma de articulação das ações voltadas ao público infantil prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016).



Fonte: TCU.

319. Nesse trabalho, a equipe do TCU investigou as ações adotadas pelo Governo Federal para cumprimento dos encargos estabelecidos pelo art. 11 da Lei 13.257/2016, apontando ainda sugestões para que o objetivo do normativo seja alcançado.

Achado 7 - Ausência dos dados e sistemas exigidos pelo art. 11 da Lei 13.257/2016

320. O sistema de coleta, monitoramento, avaliação e divulgação de dados relativos aos serviços prestados às crianças de zero a seis anos, conforme estabelecido no Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257, de 8 de março de 2016), ainda não foi criado, não havendo, assim, nenhum dos resultados pretendidos pela Lei.

321. Embora algumas medidas tenham sido adotadas para a produção de parte dos dados requeridos pela legislação, com previsão de que o início da divulgação das informações ocorra ainda em 2022, muitos outros dados necessários ainda não são coletados.

322. A demora na criação desse sistema se deve à falta de um órgão de coordenação que atue ativamente para a articulação das ações, bem como à não priorização dessa política pelo Governo Federal, o que levou ao não cumprimento das demandas do artigo 11 da Lei 13.257/2016, e à consequente ausência de dados e avaliações necessárias às tomadas de decisão para o aprimoramento das ações voltadas para a Primeira Infância.

323. O artigo 11 da Lei 13.257/2016 estabelece o seguinte:

Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

§ 1º A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

§ 2º A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

324. Vale analisar o conteúdo transcrito. O *caput* do art. 11 determina que haja um sistema de coleta, monitoramento e avaliação periódica dos os serviços prestados às crianças (leia-

se de zero a seis anos), com a devida divulgação dos resultados desses serviços. Note-se que a lei não delimita que os dados se refiram somente a serviços governamentais, cabendo então o entendimento de que se trata também da captura de dados não governamentais relativos a esses serviços (de fato, mais adiante no §1º do mesmo artigo, a norma incluirá também os serviços da rede privada de saúde).

325. No parágrafo primeiro, a Lei estabelece que a União deverá manter registro unificado dos dados individuais relativos ao desenvolvimento e crescimento da criança. Ou seja, a União tem o dever de criar um sistema informatizado que reúna todas as informações relativas ao desenvolvimento e crescimento das crianças. Isso envolve não só as informações sobre a saúde, como altura, peso, idade, vacinas, doenças, etc, mas também dados escolares e outros indicativos do desenvolvimento das crianças. E inclui, como expressamente descrito, informações das redes públicas e privadas de saúde. De forma análoga e, analisado de forma conjunta com o *caput*, pode-se inferir que as informações escolares do desenvolvimento da criança incluam, da mesma forma, dados da rede pública e privada.

326. Já o parágrafo segundo, foca nas informações orçamentárias, indicando que os valores gastos nessas políticas (tanto os gastos federais quanto de outras esferas de governo) devem ser destacados e divulgados para toda a sociedade.

327. O entendimento dessa equipe de auditoria é que, analisando-se conjuntamente o *caput* e os parágrafos primeiro e segundo da Lei 11.257/2016, tem-se a essência da integração das políticas voltadas à primeira infância, que enseja a coleta, o monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas por cada órgão, os quais devem ser realizados de forma coordenada e articulada. A partir daí, esses dados devem ser repassados ao órgão coordenador, que deve divulgá-los de forma centralizada, em um canal único e aberto a todos os cidadãos, de forma que haja a devida transparência e se possa desenvolver o controle social dessas políticas.

328. Entendemos ainda que a forma ideal para essa divulgação implica a criação de um portal único na internet que reúna todas essas informações e permita pesquisas, análises e sobretudo o controle social.

329. Feitos essa análise, passemos a avaliar o cumprimento do Marco Legal da Primeira Infância, no âmbito do Governo Federal.

330. A despeito da edição do Marco Legal da Primeira Infância ter sido publicado em 8/3/2016, somente em 17/8/2021 foi editado o Decreto 10.770, que regulamentou alguns aspectos da Lei 13.257/2016.

331. O conteúdo do mencionado Decreto foi analisado em detalhes na parte “a” do item 1.4 do Apêndice 1 (p. **Erro! Indicador não definido.** deste Relatório), chegando-se à conclusão de que, embora tenha trazido algumas regras para a obtenção **de dados orçamentários** a respeito das políticas públicas para a primeira infância **exclusivamente no âmbito do Governo Federal**, a regulamentação é bastante falha.

332. Primeiramente porque, conforme será visto mais detalhadamente no próximo achado, o Decreto não estabelece um órgão de coordenação para articular as ações, que envolve diversos órgãos, com diferentes áreas de atuação. Isso gera, evidentemente, um obstáculo na condução da política como um todo, já que nenhum dos agentes envolvidos tem qualquer poder hierárquico sobre os demais, não podendo determinar a forma como cada um atua, padronizar procedimentos ou realizar qualquer outra ação de coordenação necessária para implementação de uma política pública coesa.

333. Em segundo lugar, o decreto restringe-se a informações orçamentárias no âmbito do Governo Federal. Ora, a lei é muito clara ao determinar que os dados de orçamento devem incluir informações dos demais entes da Federação. O regulamento, no entanto, é silente sobre como coletar os dados estaduais e municipais pertinentes.

334. Além disso, o Marco Legal da Primeira Infância exige a publicação de dados “do crescimento e desenvolvimento da criança”, obtidos tanto das redes pública quanto privada de

saúde. Obviamente esses dados não têm natureza orçamentária e, para o cumprimento da demanda legal, seria necessária uma regulamentação específica para estruturação do órgão responsável por essa demanda, para que este tivesse condições de adotar ações articuladas com outros órgãos públicos e privados para a obtenção, coleta e consolidação dos dados requeridos.

335. Por fim, uma outra falha da regulamentação é a ausência de regras sobre o que fazer com esses dados. A divulgação de dados é extremamente importante e, por si, já possibilita o controle social e a adoção de medidas para aperfeiçoamento das políticas. Entretanto, a Lei 13.257/2016 vai mais longe do que a coleta e divulgação de dados: o *caput* do artigo 11, determina a “avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”. Assim, é necessário também que se estabeleça o órgão responsável por essa avaliação, além da forma e da periodicidade que deve ser feita.

336. Cabe acrescentar aqui também o trabalho realizado sobre o tema pela Controladoria Geral da União (CGU), envolvendo todos os órgãos da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Trata-se do Relatório de Avaliação 816.125, de 14 de dezembro de 2020 (peça 99), no qual a CGU faz uma extensa e detalhada abordagem das políticas públicas voltadas para a primeira infância.

337. Como conclusão do trabalho, a CGU exarou as seguintes recomendações para os ministérios envolvidos, quais sejam: definir os papéis e as responsabilidades dos atores envolvidos em cada ação governamental intersetorial voltada à primeira infância, estabelecendo mecanismos efetivos de comunicação entre eles; designar responsáveis pela coordenação das ações executadas; instituir mecanismos de coleta sistemática de dados, monitoramento e avaliação periódica dos resultados; e divulgar os resultados de todas as ações governamentais identificadas e o somatório dos recursos aplicados para sua execução. Para a Casa Civil também foram exaradas recomendações voltadas ao papel de coordenação, as quais serão discutidas mais detalhadamente no Achado 8 a seguir.

338. A equipe de auditoria do TCU encaminhou algumas questões sobre o tema aos Ministérios da Economia, da Cidadania, da Saúde, e à Casa Civil, com vistas a avaliar as ações adotadas em relação às políticas para a primeira infância, tendo em vista as exigências do art. 11 da Lei 13.257/2016, no contexto da regulamentação contida no Decreto 10.770/2021. As respostas encaminhadas pelos órgãos foram analisadas de forma detalhada na parte “b” do item 1.4 do Apêndice 1 (p. **Erro! Indicador não definido.**) e as conclusões dessas análises serão apresentadas a seguir.

339. Em sua resposta, o Ministério da Economia afirma que o processo de coleta e consolidação de dados orçamentários no orçamento federal para fim específico da primeira infância, é uma sistemática inédita estabelecida pela Lei 13.257/2016 e pelo Decreto 10.770/2021.

340. Para realizar tal tarefa o ME definiu “um conjunto de dados orçamentários padronizados e um fluxo de informações entre os ministérios, considerando o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal” e informou que buscará os dados pertinentes junto aos órgãos setoriais de planejamento e orçamento dos ministérios envolvidos, de acordo com o cronograma definido no Ofício-circular SEI 4621/2021/ME (peça 23, p. 2).

341. Assim, de acordo com os prazos estabelecidos para a coleta dos dados, os técnicos do ME estimam que o orçamento federal destinado à primeira infância possa ser divulgado no sítio do Ministério da Economia no primeiro semestre de 2022, enquanto os resultados orçamentários-financeiros e físicos das ações (referentes ao exercício de 2022) deverão estar disponíveis no primeiro quadrimestre de 2023.

342. Registram, por fim, que, de acordo com o previsto no inciso III do art. 5º do Decreto 10.770/2021, “a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, no âmbito do Governo Federal, serão publicados no sítio eletrônico

do Ministério da Economia, no endereço <https://www.gov.br/economia/ptbr/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>”.

343. Já o Ministério da Cidadania, respondeu por meio da Secretaria Nacional da Primeira Infância (Snapi). A Snapi informa que os dados que possui em relação a primeira infância são somente aqueles relacionados ao Programa Criança Feliz. Responde também que trabalha com os demais órgãos participantes da Agenda de que trata o Decreto 10.770/2021, com o apoio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG/ME), para implementar as recomendações da CGU, nas ações governamentais sob sua competência. Destaca, por fim, que o prazo para apresentar os resultados orçamentários do Ministério da Cidadania é 31 de março de 2022.

344. O Ministério da Saúde também foi questionado sobre os mesmos itens, tendo respondido por meio da Coordenação de Saúde da Criança e Aleitamento Materno (Cocam/MS). A Cocam explicou o funcionamento da “caderneta da criança”, instrumento adotado pelo Ministério para coleta de informações sobre a primeira infância. De acordo com o órgão, a caderneta é um documento que toda criança nascida no Brasil tem o direito de receber ao nascimento, sendo distribuída tanto nas unidades do SUS quanto nas entidades de saúde privadas. A caderneta possui campos para preenchimento de dados de saúde, crescimento e desenvolvimento da criança dos zero aos dez anos de vida.

345. De acordo com a manifestação do MS, o órgão também possui sistemas informatizados de coleta dados de saúde de todos os pacientes do SUS, inclusive das crianças de zero a seis anos, e um outro sistema, o Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (Sisab), no qual esses dados podem ser disponibilizados. Nas unidades ligadas ao SUS, há sistemas, distribuídos gratuitamente pelo Ministério, que permitem a inserção das informações nos bancos de dados do MS. Já os serviços privados devem realizar a integração entre seus sistemas próprios e os sistemas do Ministério para que as informações sejam coletadas e enviadas ao órgão.

346. Quanto à avaliação periódica dos serviços à primeira infância, a Cocam/MS registrou que esta é realizada por meio de indicadores e metas e que a divulgação dos resultados desses serviços é realizada por meio do Relatório Anual de Gestão do Ministério.

347. Avaliando-se a resposta do Ministério da Saúde, observa-se que o órgão possui instrumento para a coleta de informações, a caderneta da criança, de distribuição gratuita e obrigatória para todas as crianças nascidas no Brasil. A caderneta da criança não é, no entanto, exclusiva para dados da primeira infância (zero a seis anos), havendo assim a necessidade de adaptar o instrumento para a coleta sistemática de dados a que se refere o §1º do art. 11 da Lei 13.257/2016.

348. Além disso, o seu preenchimento não é obrigatório e sim voluntário. E, mesmo que a caderneta seja preenchida fisicamente, não necessariamente esses dados são inseridos no Sisab. Assim, é provável que a base de dados do Sisab seja bastante incompleta, em se pensando sobre a totalidade da população infantil.

349. Os dados do Sisab estão abertos à consulta pública por meio do sítio eletrônico: <https://sisab.saude.gov.br/>. O sítio permite diversas consultas, podendo ser, caso os dados sejam confiáveis, uma poderosa ferramenta de análise sobre a saúde, crescimento e desenvolvimento das crianças brasileiras.

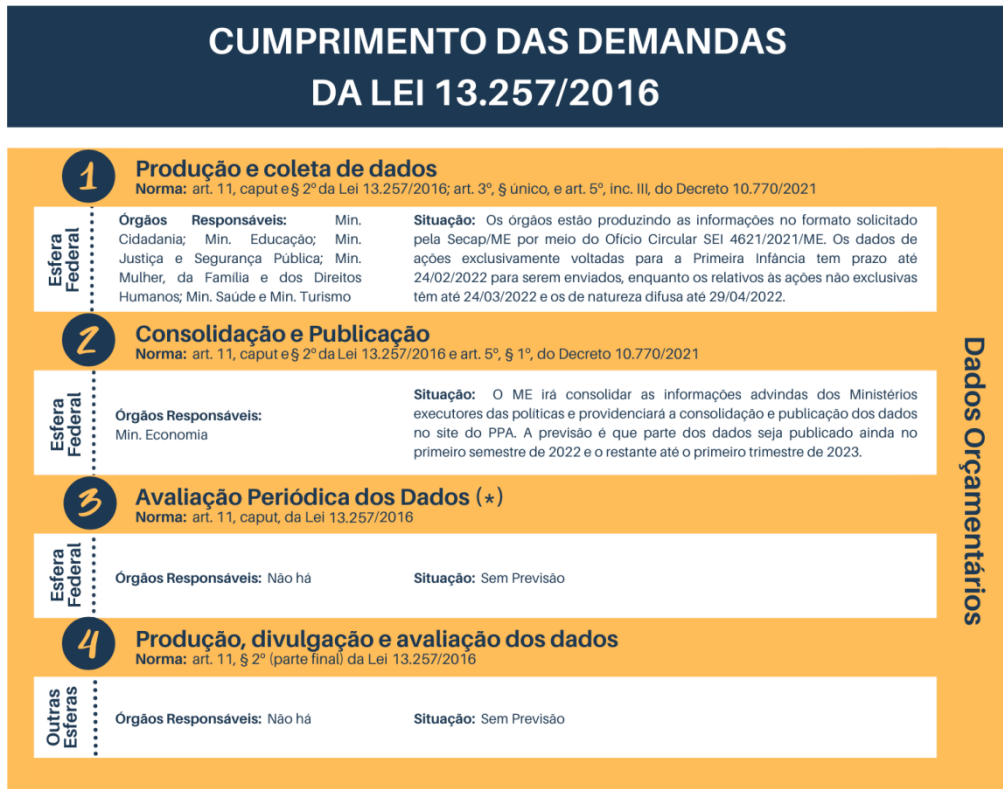
350. Conclui-se assim que, no que tange ao cumprimento do §1º do art. 11 da Lei 13.257/2016, o MS tem instrumentos importantes para obtenção de dados sobre a saúde e crescimento da criança, bem como possui sistemas informatizados para coletar e disponibilizar esses dados, que prevê a inclusão de informações das redes pública e privada de saúde. Entretanto, tais sistemas não funcionam adequadamente, uma vez que os dados inseridos não são completos, não havendo certeza nem da quantidade, nem da qualidade desses dados.

351. A Casa Civil também foi questionada sobre os mesmos itens que os demais órgãos, mas em nada acrescentou em relação às informações já trazidas aos autos. Registrou apenas

que a responsabilidade pelo cumprimento ao art. 11 da Lei 13.257/2016 cabe aos órgãos envolvidos nas ações voltadas à primeira infância ou ao Ministério da Economia (peças 36 a 39).

352. De forma a resumir as informações sobre o cumprimento das demandas da Lei 13.257/2016, foi elaborada a figura a seguir.

Figura 10 – Infográfico do cumprimento das demandas da Lei 13.257/2016.



(*) O art. 5º, inc. II, do Decreto 10.770/2021 determina que cabe aos Ministérios executores “avaliar a execução das ações governamentais” voltadas à Primeira Infância. Entretanto, essa competência refere-se às ações de cada órgão individualmente, não se tratando da avaliação em conjunto dos dados, como se depreende do comando do art. 11, caput da Lei 13.257/2016.



(*) Embora não haja normatização expressa, a equipe do TCU entende que a parte das informações de saúde das crianças são de responsabilidade do Ministério da Saúde (MS), sendo os demais órgãos participantes da Agenda Transversal e Multisetorial da Primeira Infância (art. 4º do Decreto 10.770/2021), responsáveis pelos dados referentes às políticas de sua competência.

Fonte: TCU.

353. Conforme as informações encaminhadas, o Ministério da Economia tem efetivamente adotado medidas para a produção de dados orçamentários exigidos pela Lei

13.257/2016, estabelecendo a forma de produção de dados orçamentários padronizados e um fluxo de informações entre os ministérios, para posterior consolidação e publicação desses dados de forma organizada.

354. Conclui-se assim que, embora algumas medidas tenham sido adotadas para a produção de parte dos dados requeridos pela legislação, com previsão de que o início da divulgação das informações ocorra ainda em 2022, muitos outros dados necessários ainda não são coletados.

355. Dados não orçamentários, bem como dados de outras esferas governamentais ou entidades privadas de saúde, exigidos pelo art. 11 da Lei 13.257/2016, ou não são produzidos ou, se produzidos, não são coletados e publicados de forma orgânica como requerido pela norma.

356. A equipe de auditoria não observou a adoção de qualquer medida por parte do Governo Federal para concretização da coleta, tratamento e divulgação desses dados não orçamentários, em descumprimento às exigências legais. Aliás, tais questões ainda estão sem regulamentação adequada e, sem isso, dificilmente poderão avançar os entendimentos para a produção da informação.

357. Nesse sentido, resta claro a inação dos órgãos responsáveis pelo atendimento das demandas relativas ao art. 11 da Lei 13.257/2016. Assim, observadas as competências de cada órgão, há a necessidade de determinar o seguinte:

- Determinar ao Ministério da Saúde, órgão responsável pela implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Portaria de Consolidação/MS 2, de 28/9/2017, Anexo X), bem como pela alimentação dos Bancos de Dados Nacionais dos Sistemas de Informação da Atenção à Saúde (Portaria/MS 3.462/2010 c/c Portaria/MS 1.412/2013), que adote, no prazo de 180 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do §1º do art. 11, da Lei 13.257/2016, relacionado a dados que sejam de sua responsabilidade (parágrafos 320 a 356).

- Determinar aos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, da Cidadania, da Saúde, do Turismo, e da Mulher da Família e dos Direitos Humanos que, no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 11, caput, da Lei 13.257/2016, no que se refere às políticas públicas afetas à primeira infância sob sua responsabilidade, nos termos dos arts. 2º, 4º e 5º do Decreto 10.770/2021.

- Determinar ao Ministério da Economia, órgão responsável pela coordenação e orientação da execução das atividades setoriais relacionadas com os sistemas de orçamento, bem como pela avaliação do gasto público e dos seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais, em articulação com outros órgãos (arts. 21, I, e 43, I, do Decreto 9.745/2019), que adote, no prazo de 90 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do §2º do art. 11, da Lei 13.257/2016, inclusive no que se refere aos dados orçamentários de entes subnacionais.

358. Vale destacar aqui Acórdão 3.142/2021–TCU–Plenário (TC 016.827/2020-1) que trata do acompanhamento do auxílio emergencial, em que ocorria situação semelhante à dos presentes autos, já que o sucesso da política pública dependia da ação de diversos órgãos da Administração Pública.

359. Naquele caso específico, havia a necessidade de criação, por parte do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, mas tal sistema dependia de dados de diversos órgãos.

360. Nesse contexto, o Tribunal determinou que o MTP apresentasse em 60 dias um plano de ação para a instituição do sistema integrado de dados e que em 720 dias concluísse todos os trabalhos relativos à implementação. Determinou ainda que, na vigência dos prazos mencionados, informasse a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações, de forma que fossem adotadas medidas para resolução dos problemas. Ao mesmo tempo, determinou aos demais órgãos e entidades envolvidos que disponibilizassem ao Ministério do Trabalho e Previdência, “quando solicitado, as informações e

dados de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema integrado de dados”.

361. Da mesma forma, essa equipe entende que devem ser adotadas medidas semelhantes para que todos os entes envolvidos nas políticas direcionadas à primeira infância sejam incentivados a cooperar entre si, de forma a implementar com êxito todas as demandas contidas no Marco Legal da Primeira Infância.

362. Assim, considerando as competências estabelecidas no art. 1º, incisos I e VIII, e no art. 44 do Anexo I do Decreto 11.023/2022, bem como as competências de cada um dos órgãos envolvidos nas políticas públicas voltadas à primeira infância, cabem as seguintes determinações:

- determinar ao Ministério da Cidadania que:

a) no prazo de 60 dias a contar da ciência deste Acórdão, apresente plano de ação para a instituição do sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016, incluindo a edição dos atos normativos necessários e, com o apoio da Casa Civil, a articulação com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema, com vistas à divulgação de todas as informações requeridas num portal único;

b) no prazo de até 720 dias a contar da ciência deste Acórdão, conclua todas as etapas para instituição do instrumento individual de registro unificado de dados (portal único) do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado para atendimento ao disposto no art. 11, § 1º, da Lei 13.257/2016, a partir de dados fornecidos pelos ministérios executores de políticas públicas para a primeira infância, inseridos na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância;

c) na vigência do prazo mencionado no subitem “b”, informar a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016;

- determinar ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Turismo e ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que disponibilizem ao Ministério da Cidadania, quando solicitados, os dados e as informações e de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11 da Lei 13.257/2016.

Achado 8 - Inexistência de uma articulação intersetorial que coordene as ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema Primeira Infância

363. Foi constatado que não existe, no Governo Federal, nem estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, que possam promover uma ação integrada para a consecução dos objetivos dessas políticas. Tal situação, que está em desacordo com os arts. 6º e 7º, §1º e 2º, da Lei 13.257/2016, decorre da falta de estruturação por parte do Executivo Federal de órgão com capacidade e posição hierárquica adequada para as funções de coordenação e articulação dessas políticas, o que leva a ações governamentais isoladas e desarticuladas e, em última análise, ineficientes.

364. Diversos são os estudos que indicam a necessidade de um trabalho de coordenação das políticas públicas intersetoriais, a fim de evitar a “intensa fragmentação institucional, paralelismo e sobreposição de ações [que] são algumas das características marcantes do padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro na área social e contribuem sobremaneira para a baixa eficácia das políticas sociais e para o desperdício de recursos públicos” (SENNA, Mônica C. Maia: Políticas Sociais e Intersetorialidade: elementos para debate, UFMA).

365. Nascimento e Oliveira apontam que, diante da crônica falta de recursos e da pressão da sociedade por políticas públicas mais eficientes, “surgem aspectos relacionados à governança e a capacidade do estado de tomar decisões eficientes e articuladas, buscando reduzir gastos desnecessários e sobreposição de políticas públicas”. Referem também que nas políticas públicas intersetoriais “a coordenação horizontal em instituições que já possuem sua estrutura definida é um grande desafio”, pois a tomada de decisões “acaba esbarrando nas relações hierárquicas formais e informais já estabelecidas nas instituições (ou entre elas)”.

366. Os autores registram ainda que, ante todas as dificuldades apontadas, é necessário que exista “uma coordenação intersetorial das políticas públicas”, explicando que “esta instância deveria ser instituída em nível suprassetorial, com a finalidade de promover a interação, monitoramento e avaliação dos programas e projetos. O diálogo e a troca de saberes deveriam ser promovidos por tais instâncias, visando a maior efetividade da atuação” (NASCIMENTO, Matheus Fernandes & OLIVEIRA, Wesley Matheus, Atuação Integrada e Políticas Públicas Intersetoriais: estudo de caso da estratégia de enfrentamento da pobreza no campo em Minas Gerais).

367. Conforme já registrado no Achado 7 deste Relatório, o Decreto 10.770/2021, que regulamentou alguns aspectos da Lei 13.257/2016, não definiu órgão responsável pela articulação das políticas voltadas para a Primeira Infância, ficando silente com relação ao art. 7º da Lei, qual seja:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, **comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância** com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

§ 1º Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no *caput* deste artigo.

§ 2º O órgão indicado pela União nos termos do § 1º deste artigo manterá permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância.

368. A questão da responsabilidade pela articulação dessas políticas voltadas à primeira infância prejudicou até mesmo o andamento dos trabalhos de auditoria, devido às dificuldades para encontrar a quem caberia a implementação da política estabelecida pelo Marco Legal da primeira Infância, conforme descrito na parte “a” do item 1.5 do Apêndice 1 do presente Relatório (p. **Erro! Indicador não definido.**).

369. As dificuldades encontradas pelo TCU evidenciam a falta de coordenação e articulação das políticas voltadas à Primeira Infância.

370. Essa também foi a percepção da CGU, no Relatório de Avaliação 816.125, trabalho já citado anteriormente. No documento, o órgão de controle registra que “não existe uma estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, numa estratégia integrada. O cenário atual é marcado por vários atores governamentais federais envolvidos com a primeira infância, mas sem sinergia e harmonia, com vistas a alinhar e unir as diversas ações governamentais existentes”

371. Obviamente que, não tendo qualquer poder hierárquico ou mesmo competência para tal, nenhuma das pastas envolvidas diretamente na execução das ações voltadas para a Primeira Infância tem condições de desenvolver um trabalho de coordenação e articulação da política como um todo.

372. O TCU debateu sobre políticas intersetoriais em auditoria operacional realizada no âmbito das políticas brasileiras de inovação (TC 017.220/2018-1, que deu origem ao Acórdão 1237/2019–TCU–Plenário). No trabalho, essa Corte posicionou-se pela necessidade de uma estrutura com caráter deliberativo para exercer a coordenação de políticas intersetoriais, com

poderes para “monitorar, avaliar e direcionar a atuação dos vários ministérios, numa abordagem transversal.

373. Assim, seus mecanismos de coordenação devem ser estabelecidos em um nível mais alto que o dos ministérios, de forma a garantir que suas ações sejam efetivas, contribuindo para o desenvolvimento de iniciativas coerentes, consistentes e alinhadas nos diferentes setores”.

374. Considerando que a política da primeira infância é questão de competência comum à União, estados e municípios, vale ressaltar o voto do Ministro-Relator no qual é registrado que: “Além da coordenação em nível federal (coordenação horizontal), também é importante destacar a coordenação entre as ações do governo federal (...) e as ações em nível estadual ou, até mesmo, municipal (coordenação vertical)”.

375. Ao avaliar as necessidades de coordenação institucional das políticas voltadas para a Primeira Infância, a CGU destacou o papel de órgãos colegiados nessa função:

Algumas políticas já existentes possuem instâncias colegiadas que funcionam em seu âmbito, com foco na implementação e alcance dos objetivos da política em questão. Todavia, essas instâncias não possuem poder decisório para exercerem uma coordenação horizontal, de forma integrada. O alinhamento das estratégias trazido pela coordenação e pela integração das políticas evita a fragmentação, duplicidade, sobreposição e/ou lacuna de programas, ações e/ou atribuições executados pelos diversos atores governamentais envolvidos, que podem levar à ineficiência. (...) Para exercerem tal papel, esses mecanismos devem dispor do poder institucional necessário para influenciar, direcionar, decidir e coordenar a atuação dos vários ministérios de linha e órgãos responsáveis pelas políticas envolvidas no objetivo em questão, numa visão transversal. (...)

Isso foi verificado no estudo Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância, no qual constatou-se que países que apresentam estratégias bem sucedidas na condução de políticas voltadas à primeira infância, como Colômbia e Chile, normalmente contam com a presença de um órgão de assessoramento atuante, com características deliberativas e vinculantes, reforçando a importância de uma instância com caráter interministerial para a melhora da interlocução entre os setores envolvidos e o fortalecimento da articulação.

376. Nesse sentido, a CGU recomendou à Casa Civil:

1 – Criar instância de coordenação intersetorial, coordenada pela Casa Civil, que promova a condução integrada de ações voltadas à primeira infância, com previsão de estrutura administrativa de suporte própria, estabelecendo no mínimo as seguintes atribuições:

- propor e articular a aprovação da Política Nacional Integrada para a primeira infância, após planejamento adequado, envolvendo todos os interessados, prevendo elementos de coordenação intersetorial e intergovernamental, monitoramento, avaliação e prestação de contas, e outros componentes fundamentais à boa governança em políticas públicas, mobilizando esforços para sua posterior publicação;

- mapear as ações do Poder Executivo Federal relacionadas à primeira infância;

- realizar monitoramento integrado das ações de primeira infância;

- realizar divulgação consolidada dos resultados e do orçamento realizado na primeira infância;

- realizar assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.

377. Assim, tendo sido tal recomendação expedida em dezembro de 2020, foi solicitado à Casa Civil que apontasse as medidas adotadas para o seu atendimento (peça 32). As respostas do órgão são examinadas em detalhes na parte “b” do item 1.5 do Apêndice 1 deste Relatório (p. **Erro! Indicador não definido.**).

378. As manifestações da Casa Civil deixam claro o entendimento do órgão de que não é de sua competência promover a articulação entre os diversos Ministérios envolvidos na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância. Repetidas vezes, Casa Civil reportou o conteúdo do art. 44 do Decreto 10.357/2020, para se abster de qualquer responsabilidade no que se

refere à articulação e coordenação das políticas voltadas a esse público (peça 37, p. 2, peça 38, p. 2 e peça 39, p. 2).

379. A Casa Civil também concluiu equivocadamente que a Recomendação 1 da CGU estaria cumprida. Ao contrário, a CGU se expressou claramente no sentido de que a Recomendação 1 estava parcialmente cumprida, mas que, no que se refere ao estabelecimento de instância de articulação, não teria sido cumprida.

380. Conclui-se, assim, que a Casa Civil ainda não cumpriu a Recomendação da CGU.

381. Deve-se atentar, no entanto, conforme exposto pela Casa Civil, para o teor do Decreto 10.357, de 20 de maio de 2020. Vale destacar que esse normativo foi revogado e atualmente está em vigor o Decreto 11.023, de 31 de março de 2022. A despeito da revogação da norma anterior, o novo decreto, no que tange às competências da Snapi, não teve qualquer alteração. Assim, todas as avaliações que foram feitas neste relatório em relação à norma revogada continuam sendo válidas.

382. O art. 44, tanto do Decreto 10.357/2020 quanto do 11.023/2022, tem o seguinte teor:

Art. 44. À Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância:

I - assistir ao Ministro de Estado na formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais para a promoção do desenvolvimento humano, em especial para primeira infância;

II - planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do Governo federal que promovam a primeira infância, em parceria com os Governos estaduais, distrital e municipal;

III - coordenar, supervisionar e acompanhar a implementação do plano nacional da primeira infância e a consolidação das políticas públicas para a primeira infância em todo o território nacional;

IV - promover a integração dos programas sociais do Governo federal com objetivo de promover a primeira infância; e

V - subsidiar a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação na elaboração de indicadores de implementação e de desempenho das políticas e programas voltados para a primeira infância.

383. Na forma como disposto no Decreto, o Governo Federal estabeleceu que a Snapi, subordinada à SEDS e ao Ministério da Cidadania, detém competência para “coordenar, supervisionar e acompanhar a implementação do plano nacional da primeira infância e a consolidação das políticas públicas para a primeira infância em todo o território nacional”.

384. Ressalte-se que o Decreto 10.357/2020 foi editado anteriormente ao trabalho da CGU. O Órgão de Controle Interno avaliou o normativo e considerou que este tratava da coordenação e não da articulação das ações, concluindo que a unidade não teria as condições necessárias para a realização das tarefas exigidas pelo art. 7º do Marco Legal da Primeira Infância. Sobre o assunto a CGU registra o seguinte:

Mesmo [a Snapi] trazendo competências que caracterizem uma atuação como agente coordenador de políticas voltadas à primeira infância, apenas a sua constituição não é suficiente para se considerar suprida a necessidade de uma instância responsável por promover a articulação de ações. Além disso, questão muito discutida no presente relatório e abordada no Marco Legal é a necessidade de que essa instância seja intersetorial, com a participação dos principais órgãos promotores de políticas para a primeira infância.

Ainda, considerando a complexidade e a transversalidade do cuidado com a primeira infância, essa instância deve dispor de uma coordenação forte, com características deliberativas e vinculantes, capaz de promover esse alinhamento entre todos os atores do processo. Para tanto, deve contar com mecanismos de coordenação dispostos em um nível mais alto que o dos demais

participantes, que confirmam poder institucional necessário para exercer esse papel entre todos os ministérios, conforme também discutido pelo TCU em trabalhos já citados.

385. Analisando-se conjuntamente o art. 7º da Lei 13.257/2016 e o art. 44 do Decreto 10.357/2016, vê-se que não há incompatibilidade entre as normas. A Lei prevê a criação de um comitê e prevê também que o Poder Executivo deverá indicar o órgão responsável pela coordenação deste comitê. A Snapi tem toda a condição de assumir a coordenação do mencionado comitê, o qual teria poder institucional para articular as ações voltadas para a primeira infância.

386. Nesse sentido, esta equipe de auditoria se alinha com a CGU no entendimento de que, a simples indicação da Snapi como unidade coordenadora não é suficiente para o atendimento às exigências do Marco Legal da Primeira Infância. É necessária a criação de uma instância de articulação, com características deliberativas e vinculantes, num nível hierárquico superior ao nível ministerial, para que as exigências legais sejam cumpridas de forma efetiva, podendo, a Snapi ser a coordenadora desse comitê, caso seja essa a decisão do Poder executivo.

387. Assim, embora o art. 7º da Lei 13.257/2016 não seja taxativo em relação à criação do órgão de articulação, a sua existência é essencial para a gestão das políticas públicas de forma conjunta e estruturada nos moldes desenhados pela Lei. De fato, sem esse órgão, a gestão dessas políticas tem se mostrado inoperante, mesmo depois de cinco anos de vigência. Dessa forma, a existência de uma instância de articulação e coordenação intersetorial deixa de ser apenas uma possibilidade para ser uma obrigação.

388. Deve-se considerar ainda o entendimento do próprio Ministério da Cidadania (peça 119, p. 5) de que o acompanhamento das ações, programas, projetos e políticas do governo federal que atendem a primeira infância só se viabilizaria por meio da constituição de uma instância colegiada, envolvendo os Ministérios setoriais e representantes da Sociedade Civil. Nesse sentido, o MCid já teria, inclusive, encaminhado à Casa Civil a Exposição de Motivos 5/2022, com proposta de edição de decreto para instituir o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, estando a demanda em análise pela SAG/CC.

389. Ante o exposto, cabe determinação para que o Ministério da Cidadania, órgão atualmente responsável pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância (art. 1º, incisos I e VIII, e art. 44, incisos I, II, III e IV, do Anexo I do Decreto 11.023/2022), no prazo de 180 dias, adote as providências de sua competência para implementação de um órgão colegiado, conforme previsto no art. 7º da Lei 13.257/2016, com vistas a promover a articulação intersetorial entre os órgãos envolvidos com as ações direcionadas a esse público para o cumprimento integral das demandas da referida Lei.

4 – MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

390. A SecexPrevidência, em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), itens 144 a 148, encaminhou o Ofício de Requisição 13-193/2021-SecexPrevidência, dirigido ao Ministério da Cidadania (peça 49), bem como o Ofício de Requisição 14-193/2021-SecexPrevidência, destinado à Casa Civil da Presidência da República (peça 50), ambos de 10/03/2022, com vistas a obter a manifestação dos gestores sobre o Relatório Preliminar (peça 48).

391. Também, com o mesmo objetivo, foi encaminhado o Ofício 12.370/2022-TCU/Seproc, dirigido ao Ministério da Saúde (peça 108).

392. Os gestores do Ministério da Cidadania manifestaram-se por meio dos documentos de peças 110 a 116, complementados, posteriormente, pelas peças 123 a 129, enquanto a Casa Civil encaminhou sua resposta por meio das peças 117 a 122. O Ministério da Saúde enviou seus comentários ao Relatório Preliminar por meio da peça 130.

393. Os documentos enviados foram analisados no Apêndice 2 deste Relatório.

5 - CONCLUSÃO

394. Nesta auditoria operacional, que teve por objetivos avaliar a cobertura das ações em relação à distribuição do público-alvo potencial e a qualidade do monitoramento e supervisão exercidos pelo Ministério da Cidadania nos serviços prestados pelo órgão nas áreas de primeira infância, aquisição e doação de alimentos e cuidados e prevenção às drogas e verificar o cumprimento das exigências contidas no Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), foram discutidos e analisados alguns aspectos relativos à gestão dos programas e das políticas voltadas à primeira infância, apontando gargalos e oportunidades de melhoria.

395. Em relação ao Programa Criança Feliz, foram constatados dois achados. O primeiro deles é sobre dados insuficientes para o monitoramento adequado do PCF, no qual se constatou que o Sistema e-PCF não apresenta de forma estruturada todos os dados e informações necessários para o monitoramento adequado do Programa. No segundo achado verificou-se que o critério de seleção de municípios elegíveis para o Programa é inadequado, pois não consegue garantir a distribuição e a cobertura equitativas dos recursos destinados ao público-alvo do Programa.

396. No que se refere ao Programa Alimenta Brasil, constatou-se que o monitoramento inadequado da execução do PAB, em que se discutiu a ausência de rotinas de monitoramento e de mecanismos de checagem dos dados. Também se constatou que a ausência de critérios normativamente estabelecidos relativos à distribuição de recursos do Programa, o que concorre para a desconexão entre a cobertura do PAB com os objetivos previstos na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

397. Em relação ao Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, detectou-se que a supervisão e monitoramento são inadequados, discutindo-se sobre as falhas estruturais do Programa e o fato de não seguirem as melhores práticas para supervisão e monitoramento para programas de governo. Sobre a cobertura do Programa, verificou-se a ausência de critérios para distribuição equitativa dos recursos do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, levando a uma distribuição de recursos não proporcional ao público-alvo potencial existente nas regiões do País, com áreas de grande público potencial e poucas vagas disponíveis.

398. Quanto à gestão integrada das políticas voltadas à primeira infância, questão preconizada pelo Marco Legal da Primeira Infância, foi constatado que o sistema de coleta, monitoramento, avaliação e divulgação de dados relativos aos serviços prestados às crianças de zero a seis anos, conforme estabelecido na Lei 13.257/2016, ainda não foi criado, não havendo, assim, nenhum dos resultados pretendidos pela Lei, embora algumas medidas tenham sido adotadas para a produção de parte dos dados requeridos pela legislação. Também foi detectado que não existe, no Governo Federal, nem estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, que possam promover uma ação integrada para a consecução dos objetivos dessas políticas, em desacordo com os arts. 6º e 7º, §1º e 2º, da Lei já mencionada.

399. Com base nas análises feitas pela equipe e nas discussões com os gestores, foram sugeridas recomendações e determinação dirigidas ao Ministério da Cidadania, bem como determinações aos demais órgãos envolvidos na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Decreto 10.770/2021).

400. Ressalte-se que, devido à existência de interesse específico de parlamentares na questão referente à gestão das políticas voltadas à primeira infância, havendo uma Solicitação do Congresso Nacional nesse sentido, de autoria da Deputada Leandre Dal Ponte (TC 013.677/2019-5, que gerou o Acórdão 914/2020–TCU–Plenário) e uma Proposta de Fiscalização e Controle da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (PFC 9/2021), de autoria da Deputada Paula Belmonte, sugere-se o encaminhamento do Acórdão que vier a ser proferido nesses autos à referida comissão e às mencionadas parlamentares.

401. Espera-se que, com o trabalho desenvolvido, as discussões realizadas e as recomendações propostas, haja um aprimoramento do monitoramento e supervisão dos Programas analisados, bem como uma distribuição mais equânime dos recursos dessas ações, de forma que os serviços prestados, de extrema relevância social, possam ser mais eficazes, eficientes e efetivos, atendendo melhor às necessidades atuais da sociedade.

402. Também se espera que a gestão das políticas voltadas para a primeira infância seja aprimorada, de forma integrar efetivamente essas políticas, conforme desenhado no Marco Legal da Primeira Infância.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

403. Ante ao exposto, encaminhamos os autos a consideração superior, propondo:

a) **Recomendar ao Ministério da Cidadania**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em articulação com suas unidades subordinadas, incluindo a Subsecretaria de Tecnologia da Informação, adote as seguintes medidas:

I – No que se refere ao Programa Criança Feliz:

a.1) nas futuras versões do Sistema e-PCF:

i) insira de forma estruturada no sistema todo o conjunto de dados e informações relevantes, contidos nas planilhas de monitoramento mensal, para compartilhamento de forma estratificada e por unidade da federação, com estados e municípios (parágrafos 96 a 137);

ii) disponibilize no sistema os relatórios gerenciais, contendo informações sobre o desenvolvimento das ações do Programa, para consulta e extração de dados por estados e municípios (parágrafos 96 a 137);

iii) disponibilize no sistema os painéis gerenciais, elaborados pela Secretaria, aos gestores municipais e coordenadores estaduais para auxílio na gestão local do Programa (parágrafos 96 a 137);

a.2) viabilize a adoção de indicadores de qualidade do Programa Criança Feliz a serem utilizados na avaliação da qualidade do trabalho realizado pelas equipes técnicas do PCF e no processo de desenvolvimento das crianças atendidas (parágrafos 96 a 137);

a.3) implemente o uso de plataformas eletrônicas móveis como celulares, smartphones e tablets, integrados ao Sistema e-PCF, com o objetivo de registrar as visitas realizadas e avaliar junto aos beneficiários do Programa a qualidade do atendimento prestado pela equipe técnica do PCF (parágrafos 96 a 137);

a.4) insira nos relatórios situacionais informações e dados que sejam relevantes para o Programa Criança Feliz, além de incorporá-los e alimentá-los diretamente no sistema e-PCF quando no desenvolvimento de suas futuras versões (parágrafos 96 a 137);

a.5) estabeleça regras metodológicas objetivas para a correta identificação do público-alvo do Programa Criança Feliz previsto nos incisos III e IV do art. 2º da Portaria 664/2021 (parágrafos 218 a 249);

a.6) com base nos Princípios da Impessoalidade, da Moralidade e da Justiça Social, estabeleça critérios adicionais para seleção dos novos municípios que serão contemplados pelo Criança Feliz, com o objetivo de alcançar uma distribuição mais justa e igualitária de beneficiários e de municípios em todo o território nacional (parágrafos 218 a 249);

II – No que se refere ao Programa Alimenta Brasil:

a.7) elabore normativo regulamentando as visitas *in loco* para todas as modalidades do Programa Alimenta Brasil, definindo uma sistemática de planejamento a ser seguida pelos órgãos coordenadores e pela Conab (parágrafos 141 a 158);

a.8) adote medidas efetivas para a identificação dos beneficiários recebedores finais do Programa Alimenta Brasil, com vistas à focalização prioritária do programa no público que sofre de insegurança alimentar grave (parágrafos 141 a 158);

a.9) em conjunto com o **Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil (GGAlimenta)**, e considerando competências estabelecidas no art. 8º, §§1º e 2º, c/c no art. 1º, parágrafo único do Decreto 10.880/2021, editem norma formal que estabeleça critérios gerais de alocação dos recursos do Programa, em especial no que se refere à modalidade Compra e Doação Simultânea, considerando, entre outros fatores, a priorização das regiões em situação de insegurança alimentar grave (parágrafos 250 a 277);

III – No que se refere ao Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico:

a.10) adote providências imediatas para colocar o módulo de produção de relatórios do SISCT em funcionamento, bem como as demais funcionalidades que, por hora, não estão funcionando adequadamente, sem prejuízo da implementação de outras melhorias que se fizerem oportunas e convenientes (parágrafos 164 a 206);

a.11) divulgue relatórios gerenciais sobre a gestão do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico de forma que seja possível exercer o devido controle social (parágrafos 164 a 206);

a.12) adote mecanismos para aprimorar a fiscalização sobre as entidades contratadas para o Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, de maneira que seja suficiente e abrangente, podendo nesse intuito utilizar-se da contratação de terceiros como prevê o §4º, art. 117, da Lei 14.133/2021 ou firmar acordos com entes subnacionais com esse objeto (parágrafos 164 a 206);

a.13) utilize o resultado dos projetos em andamento com os objetivos de ampliar e definir os indicadores e parâmetros de qualidade da prestação de serviços de acolhimento, bem como de avaliar o cumprimento das metas e objetivos da política pública, de forma a realizar um monitoramento efetivo do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, ou seja, estabelecer um fluxo contínuo de dados confiáveis sobre o desempenho das ações desenvolvidas, o que permitirá medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (parágrafos 164 a 206);

a.14) adote norma com critérios objetivos com vistas a corrigir as distorções geográficas apontadas nesse trabalho, levando-se em consideração também outros fatores como gênero, idade, tipo de substância ilícita consumida, entre outros, de forma a contribuir para uma distribuição equitativa de vagas financiadas pelo Governo Federal no Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, devendo tais critérios ser baseados em estudos confiáveis, atuais e abrangentes sobre o assunto (parágrafos 278 a 309);

IV – Em relação aos Programas Criança Feliz, Alimenta Brasil e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico:

a.15) aprimore a supervisão dos programas, realizando um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às unidades executoras, com a organização e profissionalização dessas atividades, promovendo ainda ações que possam atingir todos os executores, a exemplo de palestras periódicas, disponibilização na internet de orientações atualizadas aos parceiros, divulgação de perguntas e respostas, entre outras (parágrafos 138 a 140, 159 a 163 e 207 a 212);

b) **Determinar ao Ministério da Cidadania**, órgão atualmente responsável pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância, por força dos arts. 1º, incisos I e VIII e 44, incisos I, II, III e IV, do Anexo I do Decreto 11.023/2022, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) adote as providências de sua competência para implementação de um órgão colegiado, conforme previsto no *caput* do art. 7º da Lei 13.257/2016, com vistas a promover a articulação intersetorial entre os órgãos envolvidos com as ações direcionadas a esse público para o cumprimento integral das demandas da referida Lei (parágrafos 363 a 389);

b.2) apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação para a instituição do sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016, prevendo a edição dos atos normativos necessários e a articulação, com o apoio da **Casa Civil**, com

os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema, com vistas à divulgação de todas as informações requeridas num portal único (parágrafos 320 a 362);

b.3) conclua, no prazo de até 720 dias, todas as etapas para instituição do instrumento individual de registro unificado de dados (portal único) do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado para atendimento ao disposto no art. 11, § 1º, da Lei 13.257/2016, a partir de dados fornecidos pelos ministérios executores de políticas públicas para a primeira infância, inseridos na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Decreto 10.770/2021) (parágrafos 320 a 362);

b.4) informe, na vigência do prazo mencionado no subitem “b.3”, a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016 (parágrafos 320 a 362);

c) **Determinar ao Ministério da Saúde**, órgão responsável pela implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Portaria de Consolidação/MS 2, de 28/9/2017, Anexo X), bem como pela alimentação dos Bancos de Dados Nacionais dos Sistemas de Informação da Atenção à Saúde (Portaria/MS 3.462/2010 c/c Portaria/MS 1.412/2013), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adote, no prazo de 180 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do §1º do art. 11, da Lei 13.257/2016, relacionado a dados que sejam de sua responsabilidade (parágrafos 320 a 362);

d) **Determinar aos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, da Cidadania, da Saúde, do Turismo, e da Mulher da Família e dos Direitos Humanos**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adotem, no prazo de 180 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 11, *caput*, da Lei 13.257/2016, no que se refere às políticas públicas afetas à primeira infância sob sua responsabilidade, nos termos dos arts. 2º, 4º e 5º do Decreto 10.770/2021 (parágrafos 320 a 362);

e) **Determinar ao Ministério da Economia**, órgão responsável pela coordenação e orientação da execução das atividades setoriais relacionadas com os sistemas de orçamento, bem como pela avaliação do gasto público e dos seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais, em articulação com outros órgãos (arts. 21, I, e 43, I, do Decreto 9.745/2019), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adote, no prazo de 90 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do §2º do art. 11, da Lei 13.257/2016, inclusive as informações referentes aos entes subnacionais (parágrafos 320 a 362);

f) **Determinar ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Turismo e ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos e à Casa Civil da Presidência da República**, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que disponibilizem ao Ministério da Cidadania, quando solicitados, os dados e as informações e de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11 da Lei 13.257/2016 (parágrafos 320 a 362);

g) **Informar às gestões estaduais na área de Assistência Social de Minas Gerais e Santa Catarina**, dos resultados da presente auditoria e da importância da coparticipação desses entes na gestão e supervisão do Programa Criança Feliz implementado nos municípios sob sua competência (parágrafos 96 a 125);

h) **Informar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, à Casa Civil da Presidência da República, à Controladoria Geral da União, ao Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil**

(GGAlimenta), à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, bem como aos gabinetes das Deputadas Federais Leandre Dal Ponte e Paula Belmonte, do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

i) **Fazer constar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens acima;

j) **Arquivar** o presente processo.

2. O Sr. Secretário da Secex-Previ manifestou-se de acordo com as propostas contidas no relatório retro transcrito.

3. O Ministério Público não se manifestou.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada nas Secretarias Nacionais de Atenção à Primeira Infância (Snapi), de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred) e de Inclusão Social e Produtiva (Seisp), as quais estão subordinadas à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (SEDS/MCid), com o objetivo de avaliar a qualidade do monitoramento e supervisão exercidos pelo Ministério da Cidadania nos serviços prestados nas áreas de primeira infância, aquisição e doação de alimentos e cuidados e prevenção às drogas, bem como a cobertura das ações em relação à distribuição do público-alvo potencial, utilizando dados do período compreendido entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021.

2. Mais especificamente, o objeto do presente processo é avaliação (i) dos processos de supervisão e monitoramento (§§ 89 a 95 do relatório) e (ii) da cobertura (§§ 213 a 217 do relatório) dos Programas Criança Feliz, Alimenta Brasil e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, todos sob responsabilidade da SEDS/MCid, além da obtenção de informações acerca da atuação do Ministério na coordenação das políticas voltadas à primeira infância.

Programa Criança Feliz (PCF)

3. Conforme descrito pela equipe de auditoria, o Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto 8.869/2016, e consolidado pelo Decreto 9.579/2018, tem como finalidade principal promover o desenvolvimento integral de crianças durante a primeira infância (seis primeiros anos de vida), especialmente pelo apoio às famílias para o exercício das funções de proteção, cuidado e educação das crianças na primeira infância por meio de visitas domiciliares das equipes de trabalho na residência da família incluída no programa.

4. O PCF é um programa intersetorial, coordenado pela Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (Snapi), unidade subordinada à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (SEDS/MCid), que requer a articulação de ações das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos e Direitos das Crianças e dos Adolescentes, tendo como fundamento a Lei 13.257/2016, Marco Legal para a Primeira Infância, e o envolvimento das três esferas de governo, cabendo aos entes estaduais realizar o monitoramento técnico, administrativo e financeiro dos Municípios participantes, inclusive com acompanhamento *in loco* com o objetivo de verificar cumprimento adequado da metodologia e da periodicidade das visitas, a composição da equipe técnica de visitantes e supervisores e a execução adequada das ações.

5. O relatório de auditoria informa que, em 2021, o PCF estava presente em 2.908 municípios do país, em 26 Estados e no Distrito federal, e que o Programa conta com previsão orçamentária de R\$ 452 milhões para o presente exercício.

Programa Alimenta Brasil (PAB)

6. O Programa Alimenta Brasil, anteriormente denominado Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi instituído pela Medida Provisória 1.061/2021 (convertida na Lei 14.284, de 28/12/2021), e tem duas finalidades principais: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar por meio do cooperativismo.

7. O PAB é coordenado pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva (Seisp) do Ministério da Cidadania, e é executado em parceria com estados e municípios e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). De acordo com sua regulamentação, a execução do programa pode ser feita por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite e Compra Institucional. A sistemática mais utilizada é a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, para posterior destinação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e

nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. O Programa também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar, fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização, valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo.

8. A presente auditoria concentrou-se nas modalidades Compra e Doação Simultânea (PAA-CDS) e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA/Leite), que são as mais relevantes tanto do ponto de vista financeiro quanto de impacto social.

9. Segundo o relatório de auditoria, a dotação orçamentária para o PAB prevista para este exercício de 2022 é de pouco mais de R\$ 200,7 milhões.

Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (PDQ)

10. O Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico tem por objetivo estabelecer políticas públicas efetivas voltadas aos usuários e dependentes químicos e seus familiares, no que se refere a prevenção, tratamento, acolhimento e recuperação, culminando com a sua reinserção social.

11. O Decreto 9.761/2019 instituiu a nova Política Nacional sobre Drogas, cuja implementação e responsabilidade pela condução restou compartilhada entre o Ministério da Justiça (repressão ao tráfico de entorpecentes) e Ministério da Cidadania (prevenção e apoio e reinserção de dependentes químicos). Nesse último, a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (Senapred) é órgão que cuida do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (PDQ).

12. O PDQ desenvolve diversas atividades, entre elas a promoção da educação e capacitação para a efetiva redução do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; a realização de campanhas de prevenção ao uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; promoção da redução das consequências sociais e de saúde decorrente do uso indevido de drogas lícitas e ilícitas; e manutenção do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (Obid), destacando-se como principal o financiamento de vagas para dependentes químicos em comunidades terapêuticas - CTs, o que envolve ainda a avaliação e acompanhamento dos tratamentos realizados.

13. Os CTs são entidades destinadas a “levar seus assistidos a suspenderem o uso de drogas, a partir de uma transformação subjetiva, induzida por um conjunto de práticas e atividades realizadas em um contexto de isolamento social e total abstinência de drogas. Elas se configuram como residências coletivas temporárias, nas quais os indivíduos devem ingressar voluntariamente e ali permanecer por períodos extensos (em geral, de nove a doze meses), entre um conjunto de pares (pessoas que igualmente têm problemas com drogas) e sob a vigilância de monitores – em geral, pessoas que já passaram pelo mesmo tratamento”. Segundo informações constantes do site do Ministério da Cidadania, existem atualmente 492 CTs habilitadas pelo Governo Federal, das quais 78 são destinadas exclusivamente a mulheres, escolhidos por meio de seleção pública, por edital, que estipula um percentual das vagas disponíveis, a serem contratadas. Uma vez escolhidos, são firmados contratos administrativos entre as entidades e a Senapred.

14. Em fevereiro de 2022, havia 684 CTs habilitadas pelo Governo Federal, com disponibilidade 16.963 vagas. A dotação inicial prevista no PAA para este exercício de 2022 é da ordem de R\$ 261 milhões.

Achados

15. O relatório de auditoria, que acolho como razões de decidir neste voto, é bastante minucioso ao descrever os achados. Uma vez que integralmente transcrito para o relatório que precede este voto, abstenho-me de repetir tais descrições, e passarei apenas a apresentar uma sumaríssima descrição dos achados e das propostas apresentadas pela equipe de auditoria em relação a cada um, fazendo-as acompanhar da referência de onde se encontram no relatório original.

16. Em relação à supervisão e monitoramento do Programa Criança Feliz, a equipe de auditoria destacou ter encontrado “dados insuficientes para o monitoramento adequado do PCF” (achado 1, §§ 96 a 140 do relatório), ou seja, constatou-se que o Sistema e-PCF não apresenta de forma estruturada todos os dados e informações necessários para o monitoramento adequado do Programa. A equipe de auditoria sugeriu a expedição de recomendação no assentido de que (§ 403 do relatório):

“a.1) nas futuras versões do Sistema e-PCF:

i) insira de forma estruturada no sistema todo o conjunto de dados e informações relevantes, contidos nas planilhas de monitoramento mensal, para compartilhamento de forma estratificada e por unidade da federação, com estados e municípios (parágrafos 96 a 137);

ii) disponibilize no sistema os relatórios gerenciais, contendo informações sobre o desenvolvimento das ações do Programa, para consulta e extração de dados por estados e municípios (parágrafos 96 a 137);

iii) disponibilize no sistema os painéis gerenciais, elaborados pela Secretaria, aos gestores municipais e coordenadores estaduais para auxílio na gestão local do Programa (parágrafos 96 a 137);

a.2) viabilize a adoção de indicadores de qualidade do Programa Criança Feliz a serem utilizados na avaliação da qualidade do trabalho realizado pelas equipes técnicas do PCF e no processo de desenvolvimento das crianças atendidas (parágrafos 96 a 137);

a.3) implemente o uso de plataformas eletrônicas móveis como celulares, smartphones e tablets, integrados ao Sistema e-PCF, com o objetivo de registrar as visitas realizadas e avaliar junto aos beneficiários do Programa a qualidade do atendimento prestado pela equipe técnica do PCF (parágrafos 96 a 137);

a.4) insira nos relatórios situacionais informações e dados que sejam relevantes para o Programa Criança Feliz, além de incorporá-los e alimentá-los diretamente no sistema e-PCF quando no desenvolvimento de suas futuras versões (parágrafos 96 a 137);”.

17. Com relação à cobertura, verificou-se que o “critério de seleção de municípios elegíveis para o Programa é inadequado” (achado 4, §§ 218 a 249 do relatório), pois não consegue garantir a distribuição e a cobertura equitativas dos recursos destinados ao público-alvo do Programa. Assim, a equipe de auditoria sugere seja recomendado que o Ministério da Cidadania (§ 403 do relatório):

“a.5) estabeleça regras metodológicas objetivas para a correta identificação do público-alvo do Programa Criança Feliz previsto nos incisos III e IV do art. 2º da Portaria 664/2021 (parágrafos 218 a 249);

a.6) com base nos Princípios da Impessoalidade, da Moralidade e da Justiça Social, estabeleça critérios adicionais para seleção dos novos municípios que serão contemplados pelo Criança Feliz, com o objetivo de alcançar uma distribuição mais justa e igualitária de beneficiários e de municípios em todo o território nacional (parágrafos 218 a 249);”.

18. Relativamente ao Programa Alimenta Brasil, contatou-se “falhas no monitoramento e supervisão do PAB” (achado 2, §§ 141 a 163 do relatório), em especial pela ausência de rotinas de monitoramento e de mecanismos de checagem dos dados. Objetivando sanar tais deficiências, a equipe de auditoria sugeriu a expedição de recomendação no sentido de que o MCid (§ 403 do relatório):

“a.7) elabore normativo regulamentando as visitas in loco para todas as modalidades do Programa Alimenta Brasil, definindo uma sistemática de planejamento a ser seguida pelos órgãos coordenadores e pela Conab (parágrafos 141 a 158);

a.8) adote medidas efetivas para a identificação dos beneficiários recebedores finais do Programa Alimenta Brasil, com vistas à focalização prioritária do programa no público que sofre de insegurança alimentar grave (parágrafos 141 a 158);”.

19. Quanto à cobertura, também se constatou a ausência de critérios normativamente estabelecidos relativos à distribuição de recursos do Programa (achado 5, §§ 250 a 277 do relatório), o que concorre para a desconexão entre a cobertura do PAB com os objetivos previstos na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Restou recomendado pela equipe de auditoria que “o Ministério da Cidadania, em conjunto com o Grupo Gestor do Programa – GGAlimenta (§ 403 do relatório):

“a.9) (...) considerando competências estabelecidas no art. 8º, §§1º e 2º, c/c no art. 1º, parágrafo único do Decreto 10.880/2021, editem norma formal que estabeleça critérios gerais de alocação dos recursos do Programa, em especial no que se refere à modalidade Compra e Doação Simultânea, considerando, entre outros fatores, a priorização das regiões em situação de insegurança alimentar grave (parágrafos 250 a 277);”.

20. Em relação ao Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, detectou-se “falhas na sistemática de supervisão e monitoramento do Programa Rede de Suporte Social do Dependente Químico” (achado 3, §§ 164 a 212 do relatório), consistentes em problemas estruturais do Programa e no fato de não seguirem as melhores práticas para supervisão e monitoramento para programas de governo. Em relação a isso, a equipe de auditoria propôs seja recomendado que o MCid (§§ 403 do relatório):

“a.10) adote providências imediatas para colocar o módulo de produção de relatórios do SISCT em funcionamento, bem como as demais funcionalidades que, por hora, não estão funcionando adequadamente, sem prejuízo da implementação de outras melhorias que se fizerem oportunas e convenientes (parágrafos 164 a 206);

a.11) divulgue relatórios gerenciais sobre a gestão do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico de forma que seja possível exercer o devido controle social (parágrafos 164 a 206);

a.12) adote mecanismos para aprimorar a fiscalização sobre as entidades contratadas para o Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, de maneira que seja suficiente e abrangente, podendo nesse intuito utilizar-se da contratação de terceiros como prevê o §4º, art. 117, da Lei 14.133/2021 ou firmar acordos com entes subnacionais com esse objeto (parágrafos 164 a 206);

a.13) utilize o resultado dos projetos em andamento com os objetivos de ampliar e definir os indicadores e parâmetros de qualidade da prestação de serviços de acolhimento, bem como de avaliar o cumprimento das metas e objetivos da política pública, de forma a realizar um monitoramento efetivo do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico, ou seja, estabelecer um fluxo contínuo de dados confiáveis sobre o desempenho das ações desenvolvidas, o que permitirá medir se objetivos e metas estão sendo alcançados (parágrafos 164 a 206);”.

21. Sobre a cobertura do Programa, verificou-se a ausência de critérios para distribuição equitativa dos recursos do Programa Rede de Suporte Social ao Dependente Químico (achado 6, §§ 278 a 309 do relatório), levando a uma distribuição de recursos não proporcional ao público-alvo potencial existente nas regiões do País, com oferta de poucas vagas disponíveis em áreas de grande público potencial. A unidade técnica propôs seja expedida recomendação ao MCid no sentido de que (§ 403 do relatório):

“a.14) adote norma com critérios objetivos com vistas a corrigir as distorções geográficas apontadas nesse trabalho, levando-se em consideração também outros fatores como gênero, idade, tipo de substância ilícita consumida, entre outros, de forma a contribuir para uma distribuição equitativa de vagas financiadas pelo Governo Federal no Programa Rede de

Suporte Social ao Dependente Químico, devendo tais critérios ser baseados em estudos confiáveis, atuais e abrangentes sobre o assunto (parágrafos 278 a 309);”.

22. Em relação aos três programas, a equipe de auditoria detectou deficiências no planejamento dos serviços de apoio técnico e gerencial e na promoção de ações que envolvam todos os participantes, pelo que sugeriu fosse expedida recomendação ao MCid para que (§ 403 do relatório):

“a.15) aprimore a supervisão dos programas, realizando um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às unidades executoras, com a organização e profissionalização dessas atividades, promovendo ainda ações que possam atingir todos os executores, a exemplo de palestras periódicas, disponibilização na internet de orientações atualizadas aos parceiros, divulgação de perguntas e respostas, entre outras (parágrafos 138 a 140, 159 a 163 e 207 a 212);”.

23. Quanto à gestão integrada das políticas voltadas à primeira infância (§§ 310 a 319 do relatório), questão preconizada pelo Marco Legal da Primeira Infância, foi constatada “ausência de dados e sistemas exigidos pela Lei nº 13.257/2016” (achado 7, §§ 320 a 362 do relatório), uma vez que tal sistema ainda não foi criado, não havendo, assim, nenhum dos resultados pretendidos pela Lei, embora algumas medidas tenham sido adotadas para a produção de parte dos dados requeridos pela legislação. Objetivando sanear o problema, a equipe de auditoria apresentou as seguintes propostas (§ 403 do relatório):

*“b) **Determinar ao Ministério da Cidadania**, órgão atualmente responsável pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância, por força dos arts. 1º, incisos I e VIII e 44, incisos I, II, III e IV, do Anexo I do Decreto 11.023/2022, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

*b.2) apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação para a instituição do sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, caput, da Lei 13.257/2016, prevendo a edição dos atos normativos necessários e a articulação, com o apoio da **Casa Civil**, com os órgãos e entidades de outros poderes e esferas, para viabilizar a devida estruturação do referido sistema, com vistas à divulgação de todas as informações requeridas num portal único (parágrafos 320 a 362);*

b.3) conclua, no prazo de até 720 dias, todas as etapas para instituição do instrumento individual de registro unificado de dados (portal único) do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado para atendimento ao disposto no art. 11, § 1º, da Lei 13.257/2016, a partir de dados fornecidos pelos ministérios executores de políticas públicas para a primeira infância, inseridos na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância (Decreto 10.770/2021) (parágrafos 320 a 362);

b.4) informe, na vigência do prazo mencionado no subitem “b.3”, a este Tribunal quais órgãos e entidades apresentaram óbice ao compartilhamento de informações ou o fizeram de forma inadequada, bem como outras dificuldades enfrentadas para obtenção e utilização das informações, integração dos sistemas e estruturação do aludido sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11, caput, da Lei 13.257/2016 (parágrafos 320 a 362);

*c) **Determinar ao Ministério da Saúde**, órgão responsável pela implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Portaria de Consolidação/MS 2, de 28/9/2017, Anexo X), bem como pela alimentação dos Bancos de Dados Nacionais dos Sistemas de Informação da Atenção à Saúde (Portaria/MS 3.462/2010 c/c Portaria/MS 1.412/2013), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adote, no prazo de 180 dias,*

as providências necessárias ao exato cumprimento do §1º do art. 11, da Lei 13.257/2016, relacionado a dados que sejam de sua responsabilidade (parágrafos 320 a 362);

d) Determinar aos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, da Educação, da Cidadania, da Saúde, do Turismo, e da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adotem, no prazo de 180 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 11, caput, da Lei 13.257/2016, no que se refere às políticas públicas afetas à primeira infância sob sua responsabilidade, nos termos dos arts. 2º, 4º e 5º do Decreto 10.770/2021 (parágrafos 320 a 362);

e) Determinar ao Ministério da Economia, órgão responsável pela coordenação e orientação da execução das atividades setoriais relacionadas com os sistemas de orçamento, bem como pela avaliação do gasto público e dos seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais, em articulação com outros órgãos (arts. 21, I, e 43, I, do Decreto 9.745/2019), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adote, no prazo de 90 dias, as providências necessárias ao exato cumprimento do §2º do art. 11, da Lei 13.257/2016, inclusive as informações referentes aos entes subnacionais (parágrafos 320 a 362);

f) Determinar ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Turismo e ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que disponibilizem ao Ministério da Cidadania, quando solicitados, os dados e as informações e de suas competências, bem como permitam integrações de sistemas e viabilizem soluções tecnológicas capazes de estruturar o sistema de monitoramento, coleta e avaliação de dados de que trata o art. 11 da Lei 13.257/2016 (parágrafos 320 a 362);”.

24. Também foi detectada a “inexistência de uma articulação intersetorial que coordene as ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema Primeira Infância (achado 8, §§ 363 a 388 do relatório) uma vez que não existe, no Governo Federal, nem estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, que possam promover uma ação integrada para a consecução dos objetivos dessas políticas, em desacordo com os arts. 6º e 7º, §1º e 2º, da Lei já mencionada. Com relação a isso, a equipe de auditoria propôs (§ 403 do relatório):

“b) Determinar ao Ministério da Cidadania, órgão atualmente responsável pela formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais das políticas voltadas à primeira infância, por força dos arts. 1º, incisos I e VIII e 44, incisos I, II, III e IV, do Anexo I do Decreto 11.023/2022, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) adote as providências de sua competência para implementação de um órgão colegiado, conforme previsto no caput do art. 7º da Lei 13.257/2016, com vistas a promover a articulação intersetorial entre os órgãos envolvidos com as ações direcionadas a esse público para o cumprimento integral das demandas da referida Lei (parágrafos 363 a 389);”.

25. A equipe de auditoria sugere, ainda, sejam encaminhadas cópias do acórdão que vier a ser prolatado ao **Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, ao Ministério da Educação, ao Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, à Casa Civil da Presidência da República, à Controladoria Geral da União, ao Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil (GGAlimenta), e à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados**, assim como aos gabinetes das **Deputadas Federais Leandre Dal Ponte e Paula Belmonte**, essas últimas devido à existência de uma Solicitação do Congresso Nacional nesse sentido (TC 013.677/2019-5, que gerou o Acórdão 914/2020–TCU–

Plenário), de autoria da primeira, e de uma Proposta de Fiscalização e Controle da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados (PFC 9/2021), de autoria da segunda.

26. Manifesto minha concordância com as análises apresentadas pela equipe de auditoria assim como com todas as propostas oferecidas, com uma exceção relacionada ao encaminhamento de soluções.

27. Entendo que as determinações sugeridas, todas elas fazendo referência a previsões legais contidas na Lei 13.257/2016 – novo Estatuto da Criança e do Adolescente - ainda não integralmente implementadas pelo MCid e outros órgãos envolvidos, devem ser convertidas em recomendações, deixando espaço para que o órgão auditado e os outros órgãos a que se dirigem possam avaliar a melhor forma de realizar a vontade legal, considerando a necessidade de recursos humanos e materiais ante a disponibilidade dos mesmos frente a suas exigências e prioridades operacionais e à necessidade de atendimento a outras exigências legais. Nesse sentido, procederei às necessárias adequações no texto de tais determinações.

28. Uma vez que as recomendações emanadas deste Tribunal exigem que os órgãos e entidades destinatários ou as implementem ou justifiquem sua não implementação, incluirei no acórdão a solicitação de comunicação para que o tratamento dado a elas seja monitorado pelas unidades técnicas deste Tribunal.

Assim, acolhendo as análises procedidas pela equipe de auditoria em sua instrução, e concordando com o teor de suas propostas, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator