



Tribunal de Contas da União

**1º MONITORAMENTO**  
**PROJETO AGENTE JOVEM**

## **PROJETO AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO**

**TC 009.201/2003-4**

**Natureza:** Monitoramento

**Órgão/Entidade:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

### SUMÁRIO

1. Introdução.....	276
2. Análise da implementação das determinações e recomendações .....	277
3. Conclusão .....	287
4. Proposta de Encaminhamento .....	290



## 1. Introdução

### Características da auditoria

A auditoria de natureza operacional que deu origem ao Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário foi realizada no exercício de 2003, com o objetivo de verificar se as deficiências nas ações de monitoramento e controle do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano ocasionavam dificuldades no processo de implementação do Projeto.

O Projeto Agente Jovem busca definir uma proposta de ocupação para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social, que não configure trabalho, mas que possibilite, de fato, sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que os preparem para futuras inserções no mundo do trabalho.

### Desenvolvimento dos trabalhos de monitoramento

A equipe encarregada do 1º monitoramento do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, composta pelos Analistas de Controle Externo Milson do Carmo Nascimento (4ª Secex), matrícula nº 0253-4, e Eliane Vieira Martins (Seprog), matrícula nº 2629-8, foi designada pela Portaria de Fiscalização nº 1171/2004, alterada pela de nº 1267/2004, com os seguintes prazos: planejamento – 23 a 24/08/2004; execução – 25 a 31/08/2004; e relatório – 01 a 10/09/2004.

Na fase de execução, a equipe realizou entrevista com o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, José Eduardo de Andrade (Unidade da Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS), e estabeleceu contato com o Coordenador-Geral do Fundo Nacional de Assistência Social, Marcos Chagas Gomes. Foram encaminhados os Ofícios de Requisição nº 853/2004-1, datado de 26/08/2004, e 853/2004-2, 10/09/2004, solicitando a atualização e o redimensionamento das informações constantes do plano de ação anteriormente enviado ao Tribunal, e as informações referentes ao plano de ação para a regularização do estoque de processos de prestações de contas a cargo do FNAS.

Registramos que até o encerramento do presente relatório não haviam sido disponibilizados oficialmente os elementos solicitados à Secretaria Nacional de Assistência Social, razão pela qual a análise nesta etapa do monitoramento baseia-se em entrevistas realizadas e em informações recebidas por meio de mensagens eletrônicas. Assim, a documentação contendo a atualização e o redimensionamento das informações constantes do plano de ação deverá ser juntada posteriormente a estes autos para análise por ocasião do segundo monitoramento.



## **2. Análise da implementação das determinações e recomendações**

Neste tópico, são analisadas as providências adotadas pelo órgão auditado com vistas à implementação das determinações e recomendações constantes do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário.

Por meio do Ofício MDS/SPAS nº 22, de 23/4/2004 (volume 2, fls. 246/253), a Secretária Nacional de Assistência Social, Márcia Helena Carvalho Lopes, encaminhou ao Tribunal plano de ação, em cumprimento ao subitem 9.1.13 do Acórdão nº 40/2004, contemplando o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal.

Segundo observa a Secretária Nacional de Assistência Social, o plano de ação foi concebido prevendo que a maioria das fases de implementos e providências se processem até dezembro de 2004, em conjunto com as demais Gerências.

Informou, ainda, que encontrava-se em fase de aprovação final a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com proposta de criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, cuja meta será construir um Sistema de Monitoramento e Avaliação das ações de Assistência Social, que passará a acompanhar a implementação das recomendações e determinações.

Cabe registrar que na nova estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, aprovada pelo Decreto nº 5.074, de 11/5/2004, consta a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ressaltamos que, antes mesmo da edição do Decreto nº 5.074, o Ministério já contava em sua estrutura com a Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais, órgão específico com atribuições semelhantes à atual Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, conforme o Decreto nº 4.655, de 27/3/2003, Anexo I, art. 2º, II, “b”.

À época da realização da auditoria operacional, o órgão auditado denominava-se Ministério da Assistência Social (Lei nº 10.683, de 2003, arts. 25, II, e 31, VII), posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (art. 3º, I, da Medida Provisória nº 163, de 23/1/2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13/5/2004, que alterou a Lei nº 10.683, de 2003, a qual dispõe sobre a organização da Presidência da República). Assim, as determinações/recomendações foram endereçadas ao então Ministério da Assistência Social.

### **2.1 recomendações à Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério da Assistência Social**

Anteriormente, integrava a estrutura organizacional do Ministério da Assistência Social (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) a Secretaria de Políticas de Assistência Social (Decreto nº 4.655, de 27/3/2003, Anexo I, art. 2º, II, “a”). Atualmente, conforme o Decreto nº 5.074, de 11/5/2004, o órgão específico correlato integrante da estrutura do MDS é representado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (Decreto nº 5.074, de 2004, Anexo I, art. 2º, II, “b”).



### **Item 9.1 do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário**

*9.1 recomendar à Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério da Assistência Social que:*

***9.1.1 estabeleça articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, de forma a priorizar os egressos do Projeto Agente Jovem como público-alvo do Programa Primeiro Emprego ou outras iniciativas que visem à geração de renda e o empreendedorismo;***

O Projeto Agente Jovem buscou definir uma proposta de ocupação para jovens de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social, que não configure trabalho, mas que possibilite, de fato, sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que os preparem para futuras inserções no mundo do trabalho.

Conforme foi verificado pela equipe de auditoria operacional, existe demanda por programas governamentais que amparem essa população, que prevejam iniciativas de inserção do jovem no mercado de trabalho e que criem oportunidades efetivas de trabalho. No entanto, as ações até então existentes nesse sentido são quase sempre resultado de esforços isolados que buscam orientá-los, eventualmente, na formação de cooperativas ou na seleção para estágios em empresas parceiras dos municípios.

Assim, priorizar os egressos do Projeto Agente Jovem como público-alvo do Programa Primeiro Emprego ou outras iniciativas que visem à geração de renda e ao empreendedorismo seria uma das formas de criar oportunidades efetivas de colocação profissional para esses jovens, fortalecendo a inclusão social por meio da inserção no mercado de trabalho.

#### **Grau de implementação**

Visando ao aprimoramento do Projeto Agente Jovem, a Secretaria Nacional de Assistência Social realizou no dia 17/8/2004 uma videoconferência com o objetivo de reunir os coordenadores estaduais da Rede Agente Jovem visando apresentar a proposta de Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social e fazer um balanço e mapeamento dos municípios que implantaram o Projeto Agente Jovem. O encontro reforçou o compromisso do Ministério em continuar apoiando o Projeto e, com isso, trouxe motivação aos coordenadores para continuarem atuando na implementação das ações.

O plano de ação encaminhado pela Secretaria Nacional de Assistência Social prevê que, além da proposta de articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE para a integração dos jovens egressos do Projeto Agente Jovem ao Programa Primeiro Emprego, a Secretaria buscará negociar e determinar as condições e as competências interministeriais, dos estados e dos municípios, e estabelecer contato e entendimentos para o Ministério do Desenvolvimento Social participar do Consórcio da Juventude, uma iniciativa do Consórcio Estrela e Banco Mundial junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Consoante as informações prestadas pelo Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, José Eduardo de Andrade, foram mantidos contatos com o setor responsável pela qualificação de emprego no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, visando uma articulação com o Programa Primeiro Emprego e outras ações e/ou projetos ligados àquele Ministério. Informou, ainda, que serão estabelecidos novos contatos com o MTE e também com o Ministério da Educação, considerando que o Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos do MEC tem como uma de suas metas prioritárias assegurar o ingresso, a



permanência e a conclusão do ensino fundamental com qualidade a todos os brasileiros maiores de 15 anos que não tiveram acesso à escola ou dela foram excluídos precocemente.

Consideramos que, com a adoção dessas medidas, a recomendação do Tribunal encontra-se em fase de implementação.

**9.1.2 institua os seguintes indicadores de desempenho:**

- *Percentual de jovens inseridos em atividades comunitárias = (número de jovens com atividades práticas na comunidade / número total de jovens) \* 100, por município;*

- *Percentual de jovens inseridos no sistema de ensino = (número de jovens inseridos no sistema de ensino / número total de jovens) \* 100, por município;*

- *Percentual de jovens que concluem o Projeto = (número de jovens que permanecem durante 1 ano / número total de jovens) \* 100, por município;*

- *Percentual de jovens que permanecem no sistema de ensino após o término do Projeto = (número de egressos que permanecem no sistema de ensino até 1 ano após o Projeto / número total de egressos) \* 100, por município;*

- *Percentual de jovens que conseguem o ingresso no mercado de trabalho após o término do Projeto = (número de egressos que ingressam no mercado de trabalho até 1 ano após o Projeto / número total de egressos) \* 100, por município;*

- *Percentual de municípios com orientadores com o perfil recomendado pelo Projeto = (número de municípios com orientadores com perfil recomendado / número total de municípios) \* 100;*

- *Percentual de municípios com condições operacionais adequadas para a execução do Projeto = (número de municípios com condições operacionais adequadas / número total de municípios) \* 100.*

Foi constatada na auditoria operacional grande deficiência nos mecanismos de monitoramento e controle do Projeto Agente Jovem. Foi verificada ausência de definição de indicadores de desempenho que permitam acompanhar o desenvolvimento do Projeto e seus resultados, além dos problemas apresentados nos instrumentos de controle, possibilitando a ocorrência de falhas e distorções. Conforme o relatório da auditoria, a gerência federal dispõe apenas de dados a respeito do cumprimento das metas pelos municípios participantes do Projeto e os municípios não acompanham o desempenho do Projeto de forma sistematizada.

**Grau de implementação**

Conforme o plano de ação encaminhado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, o Ministério elaborará formulário-padrão para levantamento de informações que se constituirão na primeira base de dados que criará parâmetros para os indicadores de desempenho a serem informados pelos municípios em futuros relatórios semestrais, bem como a elaboração de um plano de monitoramento e avaliação do Projeto Agente Jovem.

Segundo o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, a equipe tem discutido a elaboração do formulário para pesquisa e levantamento de informações para elaboração de parâmetros e indicadores de eficiência, eficácia e efetividade do projeto, com prazo estimado até dezembro para conclusão. Assim, consideramos que a recomendação encontra-se em fase de implementação.

**9.1.3 verifique o cumprimento do requisito da frequência escolar mínima dos agentes jovens, de acordo com o estabelecido na Portaria n ° 879/2001, sugerindo-se incluir seu exame no módulo de cumprimento de metas do SIAFAS;**

Na auditoria operacional ficou caracterizado que a falta de acompanhamento por parte do Ministério pode ser apontada como a principal razão para a insuficiência dos controles municipais do cumprimento do requisito de frequência escolar mínima. Conforme consta do relatório da auditoria, a insuficiência do acompanhamento da frequência escolar dos agentes jovens nos municípios prejudica o alcance do objetivo de inserir/reinserir o jovem no sistema de



ensino, já que as informações sobre a formação desse vínculo não são coletadas de forma abrangente e eficaz.

#### Grau de implementação

Como medidas a serem adotadas, conforme o plano de ação enviado ao TCU, consta o fornecimento do controle da frequência, consultas de controle de frequência em sistemas, como o Bolsa Escola, para avaliar a implementação desta recomendação.

De acordo com o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, as medidas propostas ainda não foram adotadas. Entende que deve ser reavaliada a necessidade desse critério no Projeto e que o assunto deve ser submetido à consideração na próxima videoconferência que o Ministério organizará em outubro, a fim de que medidas possam ser tomadas para atendimento da recomendação do Tribunal. Dessa forma, consideramos a recomendação não implementada.

#### ***9.1.4 divulgue, na Internet, informações sobre a transferência de recursos para os municípios, explicando situações de atraso;***

Conforme ficou constatado durante a auditoria operacional, o atraso frequente no pagamento das bolsas tem afetado o desempenho do Projeto, sendo que, tanto os jovens quanto as equipes técnicas desconhecem as razões desse atraso. Quanto aos municípios, não acessam o Sistema de Acompanhamento Físico Financeiro das Ações de Assistência Social – Siafas, onde são registradas as inadimplências municipais, o que agrava a situação vez que demoram a adotar as providências cabíveis para regularização das situações de falta de prestação de contas de recursos repassados pelo Ministério, Certidão Negativa de Débito – CND da Previdência vencida, atraso no preenchimento anual do plano de ação e o não-envio trimestral das metas cumpridas ao Ministério.

#### Grau de implementação

Constou do plano de ação encaminhado ao Tribunal medida que previa a disponibilização do sistema Siafas Web para os municípios e a inclusão, na página do Ministério na Internet, de informações sobre liberação e atraso de pagamento.

Segundo o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, está sendo discutida com outros setores do Ministério a necessidade de inclusão dessas informações no *site*. Acredita que será necessário mudar o formato do sistema da Caixa Econômica Federal, de onde os dados serão migrados para a página do MDS na Internet. Uma vez tratar-se de medidas a serem ainda adotadas, consideramos a recomendação não implementada.

#### ***9.1.5 desenvolva canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores do Projeto, incluindo a disseminação de boas práticas e informações registradas em fitas de vídeo, textos e cartilhas sobre temas de interesse para o bom desempenho do Projeto Agente Jovem;***

A equipe de auditoria operacional verificou que orientadores e instrutores vêm implementando práticas incompatíveis com a proposta do Projeto, sem que possibilitem a manutenção do jovem no sistema de ensino e o seu desenvolvimento pessoal, social e comunitário. Foi verificado, em muitos municípios, o fato de apenas ter sido entregue o Guia de Capacitação como único material contendo orientações para o desenvolvimento das atividades do



Projeto. Os executores do Projeto demandam oportunidades de treinamento específico e sentem-se isolados, sem canais de comunicação que lhes permitam certificar se as atividades sob sua responsabilidade têm correspondência com a proposta do Projeto.

#### Grau de implementação

Conforme o plano de ação enviado ao Tribunal, a Secretaria Nacional de Assistência Social propõe a constituição de um grupo de trabalho, com a participação de gerentes dos demais programas do MDS que atendam a faixa etária de 15 a 24 anos, para avaliar as condições atuais do Projeto e discutir: a integração de ações dos programas do MDS, no todo ou em parte; propostas de redesenho do projeto (normas e diretrizes em discussão para implementação em 2005); elaborar calendário de atividades; meios de divulgação e comunicação regional e local; parcerias locais para apoio nos programas do MDS; fortalecimento de redes de serviços voltados para a juventude; e confecção de material de divulgação atualizado. Propõe, ainda, realizar oficinas de capacitação para os gestores estaduais e municipais, cinco encontros regionais de agentes jovens; um encontro nacional de jovens delegados pelos encontros regionais, e inserção de um campo na página do MDS para grupos de discussão.

De acordo com as informações obtidas nessa fase de monitoramento, foi iniciado um processo de fortalecimento do grupo de coordenadores do projeto Agente Jovem nos estados e municípios com a realização da videoconferência em agosto/2004 (novo evento dessa natureza está previsto para o mês de outubro). Segundo o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, será realizado seminário nacional em novembro para atualização, avaliação do Projeto Agente Jovem e capacitação dos gestores estaduais e municipais. Consideramos a recomendação em fase de implementação.

***9.1.6 promova discussões junto a estados e municípios, a fim de aprimorar os normativos referentes ao Projeto Agente Jovem e estabelecer diretrizes comuns no processo de capacitação teórico-prática do jovem, especialmente no tocante à inclusão de atividades mais especificamente voltadas para a preparação para o mercado de trabalho;***

A auditoria operacional revelou que, na prática, alguns municípios oferecem atividades voltadas simplesmente para o preenchimento do tempo dos participantes, em desacordo com a proposta concebida para o Projeto, vez que nem sempre possibilitam o alcance dos resultados desejáveis quanto à manutenção do jovem no sistema de ensino e ao seu desenvolvimento pessoal, social e comunitário.

#### Grau de implementação

Segundo as informações da Coordenação-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, o Projeto Agente Jovem deve iniciar o ano de 2005 com uma nova regulamentação. Informou que esse assunto foi tratado na videoconferência realizada no mês de agosto/2004 e que os representantes dos municípios têm manifestado o entendimento no sentido de serem corretas as medidas que vêm adotando, quanto às oportunidades de trabalho oferecidas aos jovens. A recomendação do Tribunal não foi ainda implementada.

***9.1.7 reveja o valor da bolsa paga aos orientadores sociais;***

Em relação ao valor da bolsa, a auditoria operacional evidenciou que as condições de recrutamento dos orientadores sociais têm sido insuficientes para assegurar a seleção de profissionais com o perfil traçado para o Projeto, qual seja, ser estagiário da área social e possuir



experiência em trabalhos comunitários e com jovens. A principal causa detectada diz respeito ao baixo valor da bolsa paga aos orientadores (R\$ 200 para cada grupo de 25 jovens), inferior ao salário mínimo de R\$ 240.

#### Grau de implementação

Conforme mencionado no plano de ação, essa recomendação está afeta à disponibilidade orçamentária em relação à manutenção das metas atuais e revisão do orçamento. A informação transmitida pelo Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica é que não haverá mudança no valor da bolsa para o exercício de 2005, por não estar previsto no orçamento, mas que, no entanto, há a possibilidade de aumento na dotação orçamentária para 2006. Neste caso, a recomendação do Tribunal também não foi ainda implementada.

***9.1.8 adote sistemática de capacitação das equipes técnicas, especialmente aquelas sem o perfil recomendado, em articulação com as coordenações estaduais, sugerindo-se a formação de multiplicadores para a disseminação dos treinamentos;***

Ficou também evidenciado na auditoria operacional que o simples acesso ao Guia de Capacitação não é suficiente para que os orientadores sociais desenvolvam um bom trabalho com os jovens.

#### Grau de implementação

Como medida a ser adotada para atendimento dessa recomendação, consta no plano de ação apresentado pela Secretaria Nacional de Assistência Social a realização de oficinas de capacitação para os coordenadores estaduais, que trate de questões como: acesso dos municípios ao Sifas Web e ao portal do MDS; fluxo de informações estado/município; capacitação dos municípios em 2005; e monitoramento e avaliação.

De acordo com as informações da Coordenação-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, será realizado seminário nacional no mês de novembro/2004 para atualização, avaliação do Projeto Agente Jovem e capacitação dos gestores estaduais e municipais. Assim, a recomendação do Tribunal não foi implementada.

***9.1.9 elabore material de divulgação sobre o Projeto Agente Jovem direcionado para o estabelecimento de parcerias com escolas e outras entidades que apresentem equipamentos compatíveis com a execução das atividades, como empresas, organizações não-governamentais, associações comunitárias ou igrejas;***

Os levantamentos feitos pela equipe da auditoria operacional indicaram a precariedade da maioria dos espaços físicos utilizados para o desenvolvimento das atividades do Projeto, insuficiência de materiais de apoio e a baixa oferta de atividades de lazer e esportivas. A melhoria das instalações físicas disponíveis seria alcançada pelo estabelecimento de parcerias com outras entidades, principalmente escolas. Dessa forma, a elaboração de material de divulgação sobre o Projeto direcionado para esses estabelecimentos traria benefícios imediatos.

#### Grau de implementação

As medidas propostas pela Secretaria Nacional de Assistência Social para atendimento dessa recomendação são as mesmas apresentadas no plano de ação para satisfazer a recomendação constante do subitem 9.1.5 do Acórdão TCU nº 40/2004, ou seja, propõe a



constituição de um grupo de trabalho, com a participação de gerentes dos demais programas do MDS que atendam a faixa etária de 15 a 24 anos, para avaliar as condições atuais do Projeto.

O Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica assegurou que está em elaboração material sobre o Projeto e que, brevemente, o resultado desse trabalho será encaminhado aos estados e municípios para divulgação. Com isso, a recomendação encontra-se em fase de implementação.

***9.1.10 direcione a construção de novos Centros da Juventude para locais onde haja a execução do Projeto Agente Jovem;***

A equipe de auditoria operacional avaliou que uma outra possibilidade de melhorar a infraestrutura dos locais de atendimento dos participantes do Projeto reside na implantação de Centros da Juventude nos locais onde haja a execução do Projeto Agente Jovem. Os Centros são espaços de referência para jovens na faixa etária de 15 a 24 anos, onde, por meio de recursos da comunicação, principalmente a informática, podem ter acesso a informação, atividades culturais e desportivas.

Grau de implementação

A meta prevista no plano de ação elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social visa identificar os municípios onde existam os projetos Centros da Juventude e o Projeto Agente Jovem. Também propõe pesquisar condições objetivas de se criar novas unidades a partir da realização de parcerias com empresas locais nos municípios e através de organismos internacionais de financiamento.

De acordo com a Coordenação-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica está sendo realizado levantamento de informações dos Centros da Juventude financiados pelo MDS para posterior posicionamento sobre o assunto. Sendo medidas a serem adotadas, a recomendação não foi ainda implementada.

***9.1.11 especifique os valores e recursos da contrapartida exigida pelo Projeto, verificando seu cumprimento junto a estados e municípios;***

Foi também evidenciado na auditoria o baixo valor da contrapartida a cargo dos municípios, resultando em escassos recursos operacionais para a implementação das ações do Projeto, tendo por resultado o desestímulo dos jovens e desinteresse na participação nas atividades, além de não contribuir para o bom desempenho da equipe técnica na realização das atividades previstas.

Grau de implementação

A Secretaria Nacional de Assistência Social propõe, no plano de ação, determinar na nova portaria sobre o Projeto a forma de aplicação dos recursos de contrapartida. De acordo com o Coordenador-Geral de Regulação das Ações de Proteção Social Básica, o texto da portaria está em fase de discussão. A recomendação do Tribunal encontra-se, portanto, em fase de implementação.



***9.1.12 identifique os municípios onde a formação de rede de serviços voltados para a juventude esteja deficiente, orientando-os para o seu aprimoramento e auxiliando-os na busca de articulação com as secretarias municipais e estaduais responsáveis pelos serviços inadequados;***

Conforme o relatório da auditoria, a promoção, proteção e inclusão social dos jovens entre 15 e 17 anos, vulnerabilizados pela situação de pobreza e risco social, dependem de alguns fatores com o provimento dos mínimos sociais, que possibilitem a inserção e permanência dos jovens no sistema educacional, o fornecimento da documentação civil, como instrumento de cidadania, a orientação psicológica da família e do jovem, no sentido de fortalecer os vínculos familiares, o atendimento em postos de saúde e o incentivo ao esporte e à cultura, contribuindo para a busca de talentos existentes e o afastamento dos jovens da ociosidade e da marginalidade.

#### Grau de implementação

A proposta da Secretaria Nacional de Assistência Social é idêntica à apresentada no plano de ação para satisfazer as recomendações constantes dos subitens 9.1.5 e 9.1.9 do Acórdão TCU nº 40/2004, no sentido de constituir um grupo de trabalho, com a participação de gerentes dos demais programas do MDS que atendam a faixa etária de 15 a 24 anos, para avaliar as condições atuais do Projeto. Dessa forma, a recomendação não foi ainda implementada.

***9.1.13 remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea “b” do subitem 11.1.1 contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis por essa implementação;***

#### Grau de implementação

A Secretária Nacional de Assistência Social, Márcia Helena Carvalho Lopes, encaminhou ao Tribunal, por meio do Ofício MDS/SPAS nº 22, de 23/4/2004, o plano de ação contendo o conjunto de metas e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal.

Especificamente com relação ao conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho, consta a informação relativa ao subitem 9.1.2 do Acórdão 40/2004, no sentido de que o Ministério elaborará formulário-padrão para levantamento de informações que se constituirão na primeira base de dados que criará parâmetros para os indicadores de desempenho a serem informados pelos municípios em futuros relatórios semestrais, bem como a elaboração de um plano de monitoramento e avaliação do Projeto Agente Jovem. Assim, a recomendação contida no subitem 9.1.13 foi parcialmente implementada.

## **2.2 determinação ao Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério da Assistência Social**

Anteriormente, integrava a estrutura organizacional do Ministério da Assistência Social (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS) o Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (Decreto nº 4.655, de 27/3/2003, Anexo I, art. 2º, I, “b”). Atualmente, conforme o Decreto nº 5.074, de 11/5/2004, o órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, com funções correlatas, integrante da estrutura do MDS é representado pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, ao qual



competete, entre outras atribuições, planejar, coordenar, executar e controlar a utilização dos recursos que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (Decreto nº 5.074, de 2004, Anexo I, art. 2º, I, “b” e art. 5º, VII).

#### **Item 9.2 do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário**

*9.2 determinar ao Departamento de Gestão do Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério da Assistência Social que estabeleça um plano de ação para a regularização do estoque de processos de prestações de contas, prevendo prazos e metas para essa regularização e dando prioridade para a análise das prestações mais recentes;*

A equipe de auditoria operacional verificou que o MDS tinha estoque numeroso de processos de prestação de contas ainda pendentes de análise. Segundo a estimativa à época da auditoria, o estoque total era de cerca de 30.000 processos, referentes não só ao Projeto Agente Jovem, mas também a outros programas sob a gestão do Ministério. A quantidade reduzida de pessoal alocado para a verificação desses processos de prestação de contas foi considerada como a maior causa para o acúmulo de processos pendentes.

#### **Grau de implementação**

Segundo o Coordenador-Geral do Fundo Nacional de Assistência Social, Marcos Chagas Gomes, essa questão da prestação de contas encontra-se em fase de melhoria, e foram adotadas medidas como a constituição de grupo de trabalho e a organização de arquivos.

Mediante o Ofício nº 336/2004/CGFNAS/SPOA/SE/MDS, de 15/9/2004 (fls. 259/274), o Coordenador-Geral do FNAS encaminhou minuta do Projeto *Reestruturação da Análise de Prestação de Contas* que tem por objetivo “realizar tempestivamente a análise da prestação de contas dos recursos descentralizados pelo FNAS para as outras esferas da federação, possibilitando o controle e avaliação desses gastos federais, bem como o atendimento aos órgãos de controle (CGU/TCU)”.

Conforme destaca o Coordenador-Geral do FNAS, consta daquele projeto proposta de reestruturação da análise de prestação de contas que envolve negociações com instituições financeiras (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil). Trata-se, neste caso, de delegação de atividade exclusiva do órgão responsável pelos programas, no caso a análise das prestações de contas, para ser exercida por terceiro contratado.

Apesar da possibilidade de se realizar as transferências de recursos para estados e municípios por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que atuarão como mandatárias da União para execução e fiscalização, conforme previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias<sup>1</sup>, a celebração de contrato com agentes financeiros especificamente visando a terceirização dos serviços de análise das prestação de contas de recursos repassados pelo MDS não encontra amparo legal. De acordo ainda com o estabelecido nas LDO<sup>2</sup>, cabe ao órgão

<sup>1</sup> Leis de Diretrizes Orçamentárias: LDO 2005 – Lei 10.934/2004, art. 104; LDO 2004 – Lei nº 10.707/2003, art. 51; LDO 2003 – Lei 10.524/2002, art. 50; LDO 2002 – Lei no 10.266/ 2001, art. 34, § 10 (§ 10 acrescido pela MP 2.211, de 29/08/2001); LDO 2001 - Lei no 9.995/ 2000, art. 35, § 6º (§ 6º acrescido pela MP 2.211, de 29/08/2001); LDO 2000 – Lei n.º 9.811/1999, art. 34, § 5º; LDO 1999 – Lei n.º 9.692/1998, art. 27, § 5º; LDO 1998 – Lei n.º 9.473/1997, art. 25, § 5º; LDO 1997 – Lei n.º 9.293/1996, art. 18, § 5º; LDO 1996 – Lei n.º 9.082/1995, art. 18, § 4º.

<sup>2</sup> LDO 2005 – Lei nº 10.934/2004, art. 45, II; LDO 2004 – Lei nº 10.707/2003, art. 43, II; LDO 2003 – Lei 10.524/2002, art. 42, II; LDO 2002 – Lei nº 10.266/ 2001, art. 34, § 2º, II



responsável pelas transferências voluntárias de recursos da União acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais, e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos.

Registramos que esse assunto foi tratado no processo TC nº 006.288/2002-4 (auditoria operacional realizada no Ministério do Meio Ambiente na área de convênios), no qual, por meio do Acórdão nº 549/2003-Plenário (item 9.5), o Tribunal determinou à Segecex a elaboração de trabalho de “auditoria nos contratos celebrados por diversos órgãos da Administração Pública Federal com a Caixa Econômica Federal, para prestação de serviços de operacionalização de apoio técnico, na realização de vistorias de acompanhamento e avaliações finais de obras e serviços, objeto de convênio celebrados com estados e municípios”

Segundo informa o Coordenador-Geral do FNAS, o projeto de reestruturação da análise de prestação de contas encontra-se ainda em fase de conclusão por Subgrupo de Trabalho constituído pela SPOA/MDS. Em virtude disso e considerando a proposta que envolve negociações com instituições financeiras, solicitou dilação do prazo, por mais 60 dias, para apresentação da versão final do documento.

Diante das informações já enviadas, consideramos que a determinação do Tribunal encontra-se em fase de implementação. Com relação à solicitação de prorrogação de prazo, a versão final dos estudos sobre a reestruturação da análise de prestação de contas poderá ser posteriormente juntada a estes autos para ser analisada por ocasião do segundo monitoramento.

### **2.3 Determinação à Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério da Assistência Social**

#### *Item 9.3 do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário*

*9.3 determinar à Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério da Assistência Social que estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;*

#### **Grau de implementação**

Não foi formalmente constituído pela Secretária Nacional de Assistência Social o grupo de contato de auditoria conforme a determinação mas, no entanto, a Assessoria Especial de Controle Interno do MDS enviou ao TCU o Ofício nº 054/AECI/GM/MDS, de 14 de julho de 2004 (cópia às fls. 254/255), no qual informa os nomes dos representantes para atuar como contato de auditoria. Em virtude das mudanças na estrutura interna do Ministério, a Secretaria Nacional ficou de incluir no novo plano de ação a atualização dos nomes. Dessa forma, a determinação do Tribunal pode ser considerada parcialmente implementada.



### 3. Conclusão

Diante das informações obtidas nesse primeiro monitoramento, a fase de implementação das determinações e recomendações encaminhadas por meio do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário, apresenta-se da seguinte forma:

#### Itens do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário considerados **em implementação**

Encontram-se em fase de implementação, conforme resumido a seguir, os subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.5, 9.1.9, 9.1.11 e 9.2:

- 9.1.1 – foi estabelecida comunicação entre o MDS e o Ministério do Trabalho e Emprego e informado que novos contatos serão estabelecidos visando uma articulação com o Programa Primeiro Emprego e outras ações e/ou projetos ligados àquele Ministério;
- 9.1.2 – quanto aos indicadores de desempenho sugeridos, a unidade técnica do Ministério deu início à elaboração de formulário-padrão para levantamento de informações que se constituirão na primeira base de dados que criará parâmetros para os indicadores, a serem informados pelos municípios;
- 9.1.5 – foi iniciado processo de fortalecimento do grupo de coordenadores do projeto Agente Jovem nos estados e municípios, com a realização de uma videoconferência em agosto/2004 (novo evento dessa natureza acontecerá em outubro), e está previsto a realização de seminário nacional em novembro para atualização, avaliação do Projeto Agente Jovem e capacitação dos gestores estaduais e municipais;
- 9.1.9 – sobre a elaboração de material de divulgação direcionado para o estabelecimento de parcerias com escolas e outras entidades que apresentem equipamentos compatíveis com a execução das atividades, está sendo elaborado material sobre o Projeto para ser encaminhado aos estados e municípios;
- 9.1.11 – a Secretaria Nacional de Assistência Social pretende incluir, na nova portaria sobre o Projeto, que se encontra em fase de discussão, a forma de aplicação dos recursos de contrapartida;
- 9.2 – está em andamento a realização de projeto de reestruturação da análise de prestação de contas que visa realizar tempestivamente a análise da prestação de contas dos recursos descentralizados pelo FNAS;

#### Itens do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário considerados **parcialmente implementados**

Podem ser consideradas parcialmente implementadas as recomendações constantes dos subitens 9.1.13 e 9.3.

- 9.1.13 – a Secretaria Nacional de Assistência Social encaminhou ao Tribunal o plano de ação sendo que, com relação ao conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho, encontra-se em fase de elaboração formulário para levantamento de



informações que se constituirão na primeira base de dados que criará parâmetros para os indicadores de desempenho;

- 9.3 – a Secretaria Nacional de Assistência Social ficou de atualizar, no novo plano de ação, os nomes dos representantes para atuar como contato de auditoria, anteriormente comunicado pela Assessoria Especial de Controle Interno do MDS.

#### Itens do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário considerados **não implementados**

Não foram ainda implementadas medidas que possam caracterizar o cumprimento das recomendações exaradas nos subitens 9.1.3, 9.1.4, 9.1.6, 9.1.7, 9.1.8, 9.1.10 e 9.1.12.

O quadro a seguir mostra, de forma sintética, a fase em que se encontra cada uma das recomendações encaminhadas pelo Tribunal por meio do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário:

<i>Determinações e recomendações do Acórdão nº 40/2004-TCU-P item</i>	<i>Situação em agosto/2004</i>
9.1.1	Em implementação
9.1.2	Em implementação
9.1.3	Não implementada
9.1.4	Não implementada
9.1.5	Em implementação
9.1.6	Não implementada
9.1.7	Não implementada
9.1.8	Não implementada
9.1.9	Em implementação
9.1.10	Não implementada
9.1.11	Em implementação
9.1.12	Não implementada
9.1.13	Parcialmente implementada
9.2	Em implementação
9.3	Parcialmente implementada

O quadro seguinte apresenta, em termos percentuais, a situação da implementação das recomendações exaradas no Acórdão nº 40/2004:

<i>Situação das determinações/recomendações</i>	<i>Situação agosto de 2004 (quantidade de itens)</i>	<i>(%)</i>
Implementada	0	0
Em implementação	6	40
Parcialmente implementada	2	13
Não implementada	7	47
Não aplicável	0	0
Sem informação	0	0
Total	15	100

Apesar do percentual de 47% de recomendações não implementadas, o conjunto de medidas que vêm sendo adotadas, conforme registrado neste relatório, tendem a amenizar as deficiências constatadas na auditoria operacional realizada com o objetivo de analisar o processo de implementação do Projeto Agente Jovem.



Ressalte-se que o prazo apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para cumprimento das primeiras medidas que auxiliariam na implementação das recomendações contidas no Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário foi estimado para até dezembro de 2004, portanto, ainda não foi expirado esse prazo.

No que se refere ao segundo monitoramento a ser realizado, vale lembrar que, de acordo com o roteiro para Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex nº 12/2002, após a definição do plano, os gestores devem apresentar ao TCU, nos prazos de seis, doze e 24 meses, contados da publicação do Acórdão, relatórios parciais de monitoramento contendo o estágio da implementação das recomendações propostas, a serem cotejados com o plano de ação previamente elaborado pelo órgão auditado, quando da instrução a cargo da unidade técnica do Tribunal.

Dessa forma, uma vez que o Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário foi publicado no DOU de 06/02/2004, a Secretaria Nacional de Assistência Social e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome deverão enviar ao TCU, até 31 de janeiro de 2005, relatório contendo o estágio atual da implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão nº 40/2004, cujo conteúdo deverá apresentar os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desses impactos, contemplando, inclusive, os indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, conforme subitem 9.1.2 daquele Acórdão.



#### 4. Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo que seja:

I – determinado à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, até 31 de janeiro de 2005, relatório contendo o estágio atual da implementação das determinações e recomendações contidas no Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário, cujo conteúdo deve apresentar os resultados efetivamente atingidos, os impactos causados pela implementação das recomendações e a forma de mensuração desses impactos, contemplando, inclusive, os indicadores de desempenho para monitoramento e avaliação do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, conforme subitem 9.1.2 do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário;

II – determinado à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que envie ao TCU, até 31 de janeiro de 2005, relatório contendo o estágio atual da implementação da determinação constante do item 9.2 do Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário, cujo conteúdo deve apresentar os resultados efetivamente atingidos e os impactos causados pela implementação da determinação;

III – encaminhada cópia do presente relatório de monitoramento e do Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, para fins de conhecimento e continuidade das ações necessárias à implementação das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 40/2004-TCU-Plenário;

IV – encaminhado os autos à 4ª Secretaria de Controle Externo, com vistas ao segundo monitoramento.

4ª Secex, 2ª Diretoria Técnica, em 17 de setembro de 2004.

Milson do Carmo Nascimento  
ACE – mat. 253-4

Eliane Vieira Martins  
ACE – mat. nº 2629-8