



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

I – INTRODUÇÃO

Como é de conhecimento deste Tribunal, os efeitos decorrentes da pandemia provocada pelo Covid-19 trouxeram a necessidade de aumento e aprimoramento na promoção de medidas de enfrentamento governamental em diversas áreas, dentre elas a de saúde, econômico-social e **socioassistencial**.

Neste último, no campo da proteção social, a desaceleração da economia³, o aumento da inflação⁴, o crescimento do desemprego⁵ e as mudanças no cotidiano da população têm **agravado a situação de vulnerabilidade** de boa parte da população, expondo-a a condições de desproteção econômica e social, apesar do pagamento de auxílios emergenciais por parte dos Poderes Executivo Federal e Distrital.

Sabe-se que situações de calamidade e emergência afetam especialmente a parcela da população que vivencia mais de perto as drásticas consequências da desigualdade social, o que faz demandar do Estado a prestação de serviço de atendimento às famílias e aos indivíduos que se encontram em condições de grave vulnerabilidade, cujos riscos de sobrevivência e de agravos são mais evidentes. Nesse contexto de pandemia e de aumento da demanda por serviços de proteção social básica⁶, urge a necessidade de as políticas públicas socioassistenciais adaptarem suas ações e implementarem inovações para garantir a proteção à população.

No âmbito do Distrito Federal, os Centros de Referência de Assistência Social – CRA's são unidades essenciais, criadas por meio do Decreto nº 29.003/2008⁷ e vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social do DF – SEDES/DF, no **provimento de atenção às famílias e às comunidades desprotegidas, especialmente às impactadas pelos efeitos provocados pela pandemia**.

De acordo com o art. 2º da Portaria SEDES nº 50/2009⁸, os CRA's são unidades públicas estatais, do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, responsáveis pela oferta de serviços continuados de proteção social básica de assistência social a famílias, seus membros, grupos e a indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Após o início da pandemia, sabe-se que houve um aumento significativo do quantitativo de famílias que tem buscado atendimento nos serviços prestados pelos CRA's, uma

³ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/13/brasil-e-unica-grande-economia-em-desaceleracao-em-2021-aponta-ocde.ghtml>

⁴ <https://economia.ig.com.br/2021-03-08/inflacao-no-brasil-cresce-quase-30-em-um-ano-aponta-fgv.html>

⁵ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/07/4934787-desemprego-segue-em-alta-e-chega-a-147-milhoes-de-brasileiros.html>

⁶ Em 47.66% dos municípios houve aumento no atendimento pela Proteção Social Especial de situações de violação de direitos e riscos sociais relacionados com o impacto da Pandemia (Relatório de Diretrizes e Orientações Gerais para preparação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRA's em contextos de Calamidades e Emergências e da pandemia da Covid-19 - <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/preparacao-dos-cras-em-emergencias-diretrizes-e-orientacoes>)

⁷ Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal – atualmente Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES/DF.

⁸ Dispõe sobre o funcionamento e organização dos Centros de Referência de Assistência Social, no âmbito do DF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA**

adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Parágrafo único. A organização da Assistência Social obedecerá às seguintes diretrizes:

- a) descentralização político-administrativa;*
- b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis.”* (Grifos acrescidos).

Ainda, vale mencionar o preconizado no art. 220 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, **in verbis**:

“Art. 220. As ações governamentais na área da assistência social serão financiadas com recursos do orçamento da seguridade social do Distrito Federal, da União e de outras fontes, na forma da lei.

Parágrafo único. A aplicação e a distribuição dos recursos para a assistência social serão realizadas com base nas demandas sociais e previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual.” (Grifos acrescidos)

Conforme já elucidado nesta Representação, os CRA's são unidades de proteção social básica do SUAS, criados com o objetivo de prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania¹³.

Nos CRA's, toda a população em situação de vulnerabilidade e risco social recebe atendimento no serviço de **Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**¹⁴, por meio do qual pode também acessar outros serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais. Dada a sua capilaridade, estes Centros se caracterizam como uma das principais portas de entrada do SUAS, tornando-os relevantes unidades que possibilitam o acesso de inúmeras famílias aos serviços, benefícios e projetos de assistência social.

No âmbito do DF, as competências dos CRA's foram estabelecidas no Regimento Interno da SEDES/DF¹⁵, dentre as quais destaco:

I - ofertar serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias no território de referência;

II - articular e promover a gestão da rede de serviços socioassistenciais afetos à Proteção Social Básica no território de abrangência;

III - executar obrigatória e prioritariamente o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF no território de abrangência;

¹³ O CRA's tem por função ofertar, de forma exclusiva e obrigatória, o **Programa de Atenção Integral à Família – PAIF** (principal serviço de Proteção Social Básica, ao qual todos os outros serviços desse nível de proteção devem articular-se, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial, um dos eixos estruturantes do SUAS).

¹⁴ O **Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF** é uma oferta exclusiva dos CRA's que consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de vínculos, promover o acesso e o usufruto de direitos e contribuir na melhoria da qualidade de vida.

¹⁵ Decreto nº 38.362/217 – Aprova o Regimento Interno da então Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal - SEDESTMIDH.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

- IV - realizar a inclusão de famílias no Cadastro Único e a atualização cadastral, nos termos da legislação vigente;*
- V - realizar e implementar em conjunto com a Coordenação de Gestão de Transferência de Renda e Cadastro Único ações de cadastro único e transferência de renda;*
- VI - acompanhar as famílias de programas de transferência de renda continuada, Benefício de Prestação Continuada - BPC, benefícios eventuais e demais famílias das ações de proteção social básica, no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, em suas necessidades específicas;*
- VII - promover ações integradas entre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e as ações de Segurança Alimentar e Nutricional;*
- VIII - referenciar, apoiar e acompanhar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos no território de abrangência;*
- IX - mapear e articular com outros equipamentos de proteção social e das demais políticas públicas presentes no território para operacionalizar ações integrais e sustentáveis;*
- X - mapear, organizar e disponibilizar sistematicamente dados e informações da rede socioassistencial, indicadores de atendimento e busca ativa de seu território de abrangência;*
- XI - elaborar diagnóstico socioterritorial da incidência e complexidade das situações de vulnerabilidade social no território de abrangência, realizando a Vigilância Social e para o planejamento de ações preventivas no território;*
- XII - utilizar as bases de dados e informações disponíveis pelo CRAS e os dados do Cadastro Único e demais sistemas de informações, para o planejamento de ações preventivas no território;*
- XIII - divulgar informações e orientações sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, sobre os programas de transferência de renda e demais serviços públicos, ofertados pela rede pública e privada do território;*
- XIV - preencher o formulário do Censo do Sistema Único de Assistência Social - CENSO SUAS anualmente;*
- XV - inserir nos sistemas afins os dados de atendimento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos da execução direta e indireta;*
- XVI - observar as orientações técnicas e metodológicas das legislações vigentes para planejamento, organização, implementação e avaliação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família;*
- XVII - participar do planejamento de programas e projetos socioassistenciais e demais ações de desenvolvimento social a serem implementadas na sua área de abrangência;*
- XVIII - coordenar e promover a constituição de fóruns permanentes de discussão da política de assistência social no seu território de abrangência;*
- XIX - incentivar a participação dos usuários da assistência social no planejamento e na avaliação da implementação das ações, bem como em organizações e movimentos comunitários;*
- XX - zelar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros destinados aos programas, projetos e demais ações de assistência social, no âmbito de sua atuação; e*
- XXI - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.”*

Como toda e qualquer unidade que oferta serviços públicos, o funcionamento dos CRA's pressupõe a organização do trabalho de suas equipes de referência e o planejamento das ações, **sendo indispensáveis um espaço físico apropriado, bem como recursos materiais e humanos adequados para a escoreta operacionalização dessas unidades.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Consoante as fotos em anexo¹⁶, a infraestrutura da referida unidade se mostra precária. Há paredes com infiltração e mofo; necessidade de reparo de partes da cerca de proteção; tomadas e interruptores que não funcionam devidamente; encanamento antigo que apresenta infiltrações, dentre outros gargalos que limitam a execução de seus objetivos. Destaco, também, que sequer há espaço para salas de espera, de recepção, bem como **salas privativas destinadas ao atendimento individualizado de vulneráveis**, fato que, além de expô-los ao constrangimento, pode mitigar a prestação efetiva da proteção estatal.

A situação da unidade do Paranoá é ainda agravada em razão da sobrecarga de atendimentos e **carência de pessoal para atender a demanda da região**. Tomando como parâmetro os registros no Sistema de Desenvolvimento Social – SIDS, identifica-se que “*na Região Administrativa do Paranoá existem cerca de 10.636 famílias referenciadas, sendo necessárias no mínimo 02 equipes de referência para cobertura desse território que possui uma grande área rural*”¹⁷.

Ressalto, ainda, que “*o CRAS Paranoá possui 5.341 pessoas que aguardam vaga para atendimento, segundo dados extraídos pelo Módulo de Gestão de Demandas nos CRAS, o que demonstra a importância de ter uma unidade de fácil acesso para a população e que garanta a estrutura básica adequada em conformidade com as normativas nacionais, em especial as Orientações Técnicas dos CRAS*”.¹⁸

Em tempo, de bom alvitre sublinhar que o **déficit** identificado pode ser conseqüência da **insuficiência de pessoal** nos quadros da Secretaria gestora, visto que a atividade desempenhada nos CRA’s demanda, **essencialmente**, o desempenho das funções desenvolvidas pelos servidores responsáveis pela organização e articulação das unidades da rede socioassistencial.

Sobre o tema, informo que este Ministério Público de Contas tem recebido constantemente **denúncias**¹⁹ a respeito da **carência de pessoal** pertencente do quadro da SEDES/DF para atender às demandas de atividades executadas pelo órgão. Sobre esse ponto, ressalta-se que está vigente concurso público²⁰ para o provimento dos cargos de Especialista e Técnico em Assistência Social, conduzido pela SEDES/DF mediante o Edital nº 1/2018, publicado no DODF de 27/11/2018. Em que pese a jurisdicionada estar envidando esforços para convocar todos os aprovados para o preenchimento dos cargos vagos, a recomposição do quadro de pessoal da Pasta, segundo o teor das denúncias, não estaria sendo suficiente para garantir o pleno cumprimento de suas atribuições, mormente a crescente demanda por atividades dessa natureza ante o atual cenário de calamidade pública.

Afora isso, os fatos denunciados levantam a possibilidade de que a SEDES/DF estaria privilegiando a execução de suas atribuições por **terceiros**, por meio de **convênios** e

¹⁶ Anexo 1.

¹⁷ Ofício nº 144/2021-SEDES/SUBSAS/CPSB/DAIF/CRASP (Anexo 2, fl. 2)

¹⁸ Ofício nº 144/2021-SEDES/SUBSAS/CPSB/DAIF/CRASP (Anexo 2, fl. 2)

¹⁹ Anexo 3.

²⁰ Consoante o narrado nos fatos denunciados, o último concurso público realizado não estaria recompondo efetivamente a defasagem do quadro de pessoal da SEDES/DF, advindo do desligamento de servidores por demissão, exoneração de cargo efetivo a pedido, falecimento, posse em outro cargo inacumulável e aposentadorias.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

outros **instrumentos congêneres**, sem que haja qualquer tipo de rigor e controle na execução das referidas atividades, fato que denotaria **afrenta** a eventual direito subjetivo de candidatos aprovados no certame deflagrado pelo Edital nº 1/2018²¹.

Fatos semelhantes são também verificados no Centro de Referência de Assistência Social do **Plano Piloto**. Em resposta aos questionamentos feitos pelo **Parquet**, foi informado²² que o déficit de pessoal estaria comprometendo diretamente o desempenho dos serviços daquela unidade.

Ainda, consta que a estrutura física da unidade é compartilhada com outro Centro, havendo espaços comuns que interferem na organização da unidade, especialmente em período de pandemia. A área de recepção da unidade não possui janelas e espaço físico adequado para manter o distanciamento social, tampouco contém cadeiras em quantidade suficientes para acomodar todos os assistidos; conta com apenas uma sala de atendimento particularizado; a ventilação das salas não é adequada e não há saída de emergência na unidade.

O Ministério Público repisa que o atual contexto de calamidade traz novas demandas ao Estado, tendo em vista o agravamento das situações de vulnerabilidade, exigindo dos serviços de assistência social respostas nas proteções básica e especial, envolvendo o conjunto de seus serviços, programas, projetos e benefícios em prol dos novos públicos que agora requerem proteção.

Ademais, consta da documentação encaminhada o Relatório nº 10/2020-SEDES/GAB/SUAG/GTLAE²³ referente à vistoria realizada na data de 3/11/2020 naquela unidade. No documento, restou apontada a necessidade de realização de alguns serviços de reparos e manutenção, como também a reforma parcial visando garantir a plena capacidade e a condição de funcionamento contínuo, seguro e confiável de seu ambiente de trabalho.

Todos esses fatos, exaustivamente evidenciados nas documentações remetidas, na visão do MPC/DF, podem ensejar a **descrença** da população na efetividade da atuação dos CRA's, o que, em certa medida, dificulta o desempenho das funções desses Centros e a oferta com qualidade de serviços socioassistenciais.

Já no Centro de Referência de Assistência Social do **Gama**, também questionado pelo **Parquet**²⁴, foi informado que a estrutura física, por ser muito antiga, apresenta danos e reparos que necessitam de resolução, como por exemplo, reparos na parte elétrica e hidráulica, devido à recorrente falta de energia; banheiros em precárias condições de uso; infiltrações; dentre outros²⁵.

Em **Samambaia Sul**, por sua vez, com base nas informações do Relatório de Vistoria realizada na unidade, foi apontada relação de manutenção e reparos necessários na edificação do Centro, dentre os quais destaco: calçadas quebradas; banheiro improvisado; forro

²¹ Anexo 3, fls. 6 a 11

²² Ofício nº 527/2021-SEDES/GAB/ASSESP (Anexo 2, fl. 155)

²³ Anexo 2, fl. 160.

²⁴ Ofício nº 61/2021-MPC/PG (Anexo 2, fl. 83).

²⁵ Anexo 2, fl. 79.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

interno com rachaduras e aberturas; paredes com infiltrações; paredes e divisórias danificadas, com buracos; pontos de internet sem funcionamento; portas e janelas sem trancas e com vidros quebrados²⁶.

Vê-se, pois, que se mostram precárias as condições físicas, estruturais e humanas colocadas à disposição de alguns CRA's para o desempenho de suas funções, fato que **pode** os impedir de executar a contento suas atribuições, tornando-os, muita das vezes, meros instrumentos formais para a população que busca proteção junto ao Estado.

O espaço físico constitui fator determinante para o reconhecimento de cada Centro de Referência como **lôcus** no qual os direitos socioassistenciais são assegurados. Para tanto, devem ser organizados de modo que as famílias que vivem na região de sua abrangência o reconheçam como uma unidade pública que possibilita o acesso a direitos. Assim, é **imprescindível** que a infraestrutura e os ambientes dessas unidades respondam a requisitos mínimos para a adequada oferta dos serviços socioassistenciais de proteção social básica nele ofertados.

Todo esse contexto denota a necessidade de atuação do TCDF, sobretudo para compelir o Poder Executivo a **garantir o regular funcionamento e o atendimento adequado nos Centros de Referência de Assistência Social**, haja vista o indício de violação aos princípios da **legalidade** e da **eficiência**.

Parece clara a existência de irregularidade de natureza operacional relacionada às condições estruturais e de recursos humanos desses Centros, notadamente nas unidades mencionadas (Paranoá, Plano Piloto, Gama e Samambaia Sul), o que deflagra **inobservância da obrigação positiva do Poder Público local prevista nos já destacados dispositivos constitucionais, legais e infralegais**.

A situação precária das unidades mencionadas pode representar apenas um pequeno exemplo da realidade enfrentada pelos diversos CRA's existentes no âmbito do DF, não sendo improvável aventar que essa situação também se mostre presente em outras unidades. Vale dizer, problemas na estrutura física e no quantitativo de pessoal podem estar presentes na maioria dos Centros de Referência instituídos na esfera distrital.

Repise-se que o **Parquet** não apenas reconhece como enaltece o papel desempenhado pelos Centros na atenção às famílias e às comunidades impactadas. Ao desempenhar funções **preventivas, protetivas e proativas** atribuídas à proteção social básica, os CRA's figuram como instrumento público de referência para a população vulnerável, sobretudo no acesso aos benefícios socioassistenciais.

Portanto, zelar pelos atributos de funcionamento dos CRA's significa, além de garantir um ambiente de caráter público adequado, conceber uma imagem de que os direitos socioassistenciais não possuam status inferior aos demais direitos sociais, bem como de que os destinatários dessa política possam reconhecê-los e acessá-los em qualquer região.

²⁶ Anexo 2, fl. 175.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

Assim sendo, caso não garanta uma estrutura adequada, bem como recursos humanos suficientes, a SEDES/DF poderá se encontrar em **desconformidade** com o **interesse público**, com a **legalidade** e com a **eficiência**, todos princípios reconhecidos no art. 19 da LODF.

Diante dessas circunstâncias, este **Parquet** entende que existe a necessidade de uma atuação **sistêmica** do TCDF, a ser executada por meio de procedimentos fiscalizatórios céleres e tempestivos, seja mediante **inspeção** ou **auditoria** que abranja os Centros de Referência de Assistência Social vinculados à SEDES/DF, de modo que alcance os fins esperados para solucionar os problemas identificados, abordando os seguintes objetivos:

- avaliar a conformidade física da estrutura de funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social;
- mapear os recursos físicos, de pessoal, material e financeiro disponíveis e necessários;
- verificar a adequação do quantitativo de servidores de apoio para o desenvolvimento a contento das atividades dos CRA's;
- averiguar se a SEDES/DF estaria privilegiando a execução de suas atribuições por terceiros, por meio de convênios, parcerias e demais instrumentos congêneres, em detrimento de candidatos aprovados em concurso público e que estão aguardando nomeação;
- concluir se as unidades estão em condições de efetivamente cumprir suas funções legalmente instituídas, bem como se há a necessidade de criação de novos CRA's para o pleno atendimento de todas as regiões do DF.

Os indícios de irregularidades apontados nesta Representação demonstram a existência de problemas nos Centros de Referência de Assistência Social que atentam contra os princípios da **eficiência**, **legalidade** e **interesse público**, além de possivelmente comprometerem a **racionalidade** e **operacionalidade administrativas**, o que, na visão Ministerial, demanda a atuação desta Corte em sede de controle externo, conforme preconizado nos incisos V e XIX do artigo 1º do RI/TCDF.

III – DO PEDIDO

Ante todo o exposto e considerando que esta Corte de Contas é competente para apreciar a questão em comento, uma vez que a ela compete apurar indícios de irregularidade e ilegalidade de atos praticados pela Administração Pública, consoante o disposto no art. 1º e 76 da Lei Complementar nº 1/1994, bem como zelar pela correta aplicação da Lei e dos recursos públicos, o Ministério Público de Contas requer ao Plenário que:

I – conheça a presente Representação e seus anexos, determinando seu processamento em autos específicos, uma vez que estão presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 230, § 2º, do RITCDF;

II – conceda prazo à SEDES/DF para que, nos termos do art. 230, § 7º, do RI/TCDF, apresente esclarecimentos acerca dos fatos narrados nesta peça;

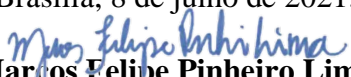


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
QUARTA PROCURADORIA

III – encaminhe os autos ao Corpo Técnico para instrução processual;

IV – autorize, desde já, a realização de **procedimento fiscalizatório** para verificação das irregularidades narradas nesta exordial.

Brasília, 8 de julho de 2021.


Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador-Geral



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

OFÍCIO Nº 746/2021-MPC/PG

Brasília, 11 de agosto de 2021.

Exmo. Deputado Distrital,

Ao tempo em que cumprimento Vossa Excelência, sirvo-me do presente expediente para informar que, em atenção ao Ofício nº 263/2021-GAB. DEP. LEANDRO GRASS, este Ministério Público de Contas ofertou, em 8/7/2021, a **Representação nº 14/2021-G4P/ML**¹, por meio da qual apontou possíveis falhas na estrutura de atendimento dos Centros de Referência de Assistência Social – CRA's.

O tema já era acompanhado por este MPC/DF, que havia oficiado diversos CRAs a fim de obter informação acerca das condições físicas e de pessoal. As respostas apresentadas vieram ao encontro do expediente encaminhado por Vossa Excelência.

A Representação Ministerial deu azo à constituição do **Processo nº 00600-00006363/2021-13**.

Aproveito a oportunidade para agradecer a costumeira atenção dispensada.

Atenciosamente,


Marcos Felipe Pinheiro Lima
 Procurador-Geral

A sua Excelência o Senhor
LEANDRO GRASS
 Deputado Distrital
 Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF
 Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5
 CEP: 70.094-902 - Brasília/DF

¹ e-DOC C928063A