



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/006387/2018
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. ANTONIO HONORATO
NATUREZA:	AUDITORIA-AUDITORIA DE MONITORAMENTO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	PAULO CEZAR LISBOA CERQUEIRA (TITULAR DA SEDES DE 17/01/2014 A 01/01/2015) JOSÉ GERALDO DOS REIS SANTOS (TITULAR DA SJDHDS DE 01/01/2015 A 20/01/2017) CARLOS MARTINS MARQUES DE SANTANA (TITULAR DA SJDHDS A PARTIR DE 20/01/2017) ARISELMA PEREIRA PEREIRA (DIRETOR GERAL DA FUNDAC DE 15/02/2011 A 22/08/2014) ANTÔNIO R. DOS SANTOS (DIRETOR GERAL DA FUNDAC DE 22/08/2014 A 27/01/2015) REGINA CELESTE AFFONSO DE CARVALHO (DIRETOR GERAL DA FUNDAC A PARTIR DE 28/01/2015)
ORIGEM:	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA (SEDES) SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SJDHDS) FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (FUNDAC)

PARECER Nº 803/2019

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria de Monitoramento** realizada pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, relativa ao período de abril/2014 a junho/2018, no âmbito da Fundação da Criança e do Adolescente¹ (FUNDAC), com o objetivo de avaliar o cumprimento de determinações expedidas por meio da Resolução nº 35/2014 do TCE/BA, exarada no bojo do Processo nº TCE/003082/2013.

¹ Cumpre registrar que a atual Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) foi formada a partir da junção das extintas Secretarias de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) e de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDDH). A FUNDAC, antes vinculada à SEDES, atualmente se vincula à SJDHDS.

Segundo informa a 7ª CCE, a presente Auditoria de Monitoramento foi formalizada com o objetivo de avaliar o grau de cumprimento das determinações constantes na Resolução nº 35/2014 (anexada ao Relatório de Auditoria – Ref. 2074490-86/90), decorrentes do Processo nº TCE/003082/2013, referente à auditoria operacional no compromisso governamental de promover a reinserção na sociedade dos adolescentes em conflito com a lei, com a ampliação e qualificação do atendimento socioeducativo nos municípios prioritários das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Para tanto, à época, foram analisados os seguintes aspectos: (i) a regionalização da ação no Estado da Bahia; (ii) a estruturação física e de pessoal das unidades de internação e semiliberdade; (iii) a integração operacional entre os órgãos envolvidos (Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social) e (iv) o monitoramento e avaliação da ação.

Nesse contexto, a 7ª CCE identificou as determinações constantes da Resolução nº 35/2014, bem como as falhas listadas no Relatório de Auditoria do procedimento originário (TCE/003082/2013), e classificou-as em monitoráveis e não monitoráveis. O resultado do trabalho foi apresentado em Relatório Técnico conclusivo (Ref. 2074490), que indica qual o percentual de implementação das determinações e apresenta, conforme o caso, sugestões de aprimoramento para a FUNDAC.

Em seguida, foram expedidas notificações aos responsáveis listados na Ref.2074490-3, concedendo-se prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de documentos, justificativas e/ou esclarecimentos, na forma do art. 21, §§ 3º ao 5º, da Lei Complementar nº 05/1991.

Em atendimento às referidas notificações, os aludidos gestores encaminharam resposta e justificativas (Ref.2104776, Ref.2110139, Ref.2123689 e Ref.2135265), a exceção do Sr. Carlos Martins Marques de Santana que permaneceu silente.

Deu-se, então, vista dos autos a este Ministério Público de Contas.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a presente Auditoria de Monitoramento objetivou avaliar o cumprimento das determinações resultantes do processo TCE/003082/2013 (Resolução nº 35/2014). Registre-se que apenas duas determinações foram classificadas como não monitoráveis², as demais foram

² As determinações classificadas como não monitoráveis pela unidade técnica foram: “Adequação da composição das equipes profissionais, objetivando a ampliação do atendimento, acolhimento e acompanhamento dos jovens em liberação judicial e suas famílias” e “Melhorar a articulação entre os diversos setores envolvidos nas ações, permitindo maior agilidade no encaminhamento e execução das medidas socioeducativas”.

avaliadas pela 7ª CCE e listadas no Quadro 01 (Ref. 2074490-6):

QUADRO 01 – Determinações selecionadas para monitoramento

DETERMINAÇÃO
Desenvolvimento de normas internas unificadas que definam as ações da Fundação, inclusive com disposições sobre regime disciplinar e visitas íntimas
Instauração de processo disciplinar para aplicação de sanções, garantindo a ampla defesa e o contraditório e comunicação dos casos de aplicação de sanções ao Defensor Público, ao Ministério Público e à autoridade judiciária no prazo de 24 horas
Acompanhamento individual do socioeducando, inclusive com avaliação dos atendimentos médicos e ambulatoriais, por unidade e por adolescente atendido, elaborando relatórios de avaliação e monitoramento periódicos, contendo informações quantitativas, qualitativas e identificadas
Manutenção preventiva e corretiva das instalações físicas, com criação de espaço próprio nas unidades de internação para visitas íntimas onde esse ainda não existe
Estratégias para o efetivo acompanhamento do adolescente no pós-medida, com vistas a alimentar um banco de dados capaz de fornecer informações acerca dos resultados da medida socioeducativa

Após a conclusão dos trabalhos (Ref.2074490-70) a equipe técnica asseverou, acerca do cumprimento das determinações elencadas acima, o seguinte:

QUADRO 06 – Situação da implementação das deliberações da Resolução nº 35/2014, posição julho de 2018

Determinação	Situação Julho/2018
2.1 Desenvolvimento de normas internas unificadas que definam as ações da Fundação, inclusive com disposições sobre regime disciplinar e visitas íntimas;	Parcialmente cumprida
2.2 Instauração de processo disciplinar para aplicação de sanções, garantindo a ampla defesa e o contraditório e comunicação dos casos de aplicação de sanções ao Defensor Público, ao Ministério Público e à autoridade judiciária no prazo de 24 horas;	Parcialmente cumprida
2.3 Acompanhamento individual do socioeducando, inclusive com avaliação dos atendimentos médicos e ambulatoriais, por unidade e por adolescente atendido, elaborando relatórios de avaliação e monitoramento periódicos, contendo informações quantitativas, qualitativas e identificadas;	Não cumprida
2.4 Manutenção preventiva e corretiva das instalações físicas, com criação de espaço próprio nas unidades de internação para visitas íntimas onde esse ainda não existe;	Parcialmente cumprida
2.5 Estratégias para o efetivo acompanhamento do adolescente no pós-medida, com vistas a alimentar um banco de dados capaz de fornecer informações acerca dos resultados da medida socioeducativa.	Não cumprida

Considerando a consistência e o nível de detalhamento do exame realizado pela 7ª CCE a respeito das fragilidades identificadas, este *Parquet* endossa os fundamentos apresentados pela Unidade Técnica, considerando-os adequados e suficientes à elucidação dos fatos examinados.

Com efeito, o resultado do primoroso e minucioso exame auditorial empreendido pela 7ª CCE desse Tribunal permite uma visão mais ampla e técnica dos problemas que afligem as unidades de internamento do Estado, possibilitando a identificação dos problemas mais graves e a escolha das melhores formas de atuação dos gestores responsáveis com vistas a iniciar um trabalho estruturado e sinérgico para a melhoria da situação atual, de forma a, ao menos, amenizar esta situação que avilta a dignidade humana do interno, submetido a tratamento incompatível com o estatuto de direitos assegurados constitucionalmente.

De todo modo, no presente parecer, aprofundar-se-ão alguns aspectos relacionados a determinações tabuladas como “*não cumpridas*” pela equipe auditorial, trazendo à baila as considerações deste Órgão Ministerial como forma de consolidar a deficiência do Órgão auditado (FUNDAC) e a necessidade de enfrentamento da questão de forma definitiva.

Nesse sentido, com o fito de facilitar a compreensão, o presente opinativo será dividido em tópicos, correspondentes a cada determinação monitorável elencada como “*não cumprida*” no quadro acima. Outrossim, será abordada a sugestão de multa à Sra. Arselma Pereira Pereira (período de 15/02/2011 a 21/08/2014) pelo descumprimento da determinação para apresentação de Plano de Ação no prazo máximo de 60 dias, conforme disposto na Resolução nº 35/2014.

2.1 “Acompanhamento individual do socioeducando, inclusive com avaliação dos atendimentos médicos e ambulatoriais, por unidade e por adolescente atendido, elaborando relatórios de avaliação e monitoramento periódicos, contendo informações quantitativas, qualitativas e identificadas” (Item 2.3 do relatório de auditoria)

É cediço que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que o atendimento deve ser o quanto possível individualizado, valendo lembrar que a medida socioeducativa deve atender às necessidades pedagógicas do adolescente, que estão em constante mutação. Daí a necessidade da reavaliação periódica e da possibilidade de substituição da medida em execução por outra, quando aquela já não mais atender aos objetivos sociopedagógicos almejados.

É também salutar a elaboração de planos individuais de atendimento, contendo as atividades a serem desenvolvidas e as metas a serem atingidas, tanto pelo adolescente quanto pela unidade de internação, nos moldes do previsto no art. 101, §§4º a 6º, do ECA.

No Estado da Bahia, no entanto, observou-se que não foi implementado ainda um sistema integrado de acompanhamento individual do socioeducando, que abarque a elaboração periódica de relatórios de avaliação e monitoramento, inclusive acerca dos atendimentos médicos e

ambulatoriais. Nesse contexto, verifica-se que a presente determinação, constante da Resolução nº 35/2014, decorreu de três irregularidades em áreas distintas detectadas à época (Auditoria Operacional Processo nº TCE/003082/2013), quais sejam: 1) Falhas no acompanhamento individual do socioeducando; 2) Irregularidades nos atendimentos técnicos e ambulatoriais; e 3) Insuficiência de elaboração de relatórios de avaliação e monitoramento periódicos.

Com efeito, a 7ª CCE destacou, no curso da análise do cumprimento da supracitada determinação, que muitas falhas identificadas na auditoria de 2013 continuam a ocorrer. Ora, a título de exemplo, quanto ao aspecto *“Insuficiência de elaboração de relatórios de avaliação e monitoramento periódicos”*, a despeito de ter sido constatada, de maneira geral, melhora no acompanhamento dos atendimentos dos Assistentes Sociais e dos Psicólogos, observou-se, por outro lado, não terem sido realizadas avaliações dos atendimentos técnicos e ambulatoriais, das frequências e cargas horárias dos serviços prestados nas unidades da FUNDAC, por unidade e por adolescente atendido. Ademais, constatou-se que a carga horária dos médicos continua abaixo da que foi definida em contrato, tendo sido apresentadas apenas as frequências e cargas horárias de 3 (três) dos 5 (cinco) médicos previstos no mesmo contrato.

Outrossim, destacou-se que não são elaborados relatórios de avaliação e monitoramento periódicos, contendo informações quantitativas, qualitativas e identificadas, fundamentais para o gerenciamento da execução da medida socioeducativa e para subsidiar a tomada de decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública.

Ora, a falta de acompanhamento individual do socioeducando demonstra a ausência de planejamento estratégico do Estado e representa um empecilho significativo à mitigação da dramática situação das unidades de internação do Estado.

Por certo, a mora na implantação dessa determinação revela falha/deficiência na concretização das práticas necessárias ao aprimoramento do sistema socioeducativo baiano, tendo em vista que já decorreram mais de 05 (cinco) anos da Resolução nº 35/2014.

Por essa razão, ratifica-se a conclusão da 7ª CCE, no sentido de aferir a determinação acima delineada como **não cumprida**.

2.2. “Estratégias para o efetivo acompanhamento do adolescente no pós-medida, com vistas a alimentar um banco de dados capaz de fornecer informações acerca dos resultados da medida socioeducativa” (Item 2.5 do relatório de auditoria)

É notório que o sistema socioeducativo do Estado encontra-se em estado precário,

decorrente principalmente da superlotação das unidades de internação, em clara afronta à dignidade humana, consagrada no art. 1º, III, da Constituição Federal. Uma rápida consulta aos presentes fólios é suficiente para revelar as situações dramáticas e aviltantes pelas quais os internos vêm sendo submetidos.

O sistema socioeducativo estadual vem se deteriorando pela falta e/ou descontinuidade de uma política pública de internamento – e pós internamento – que resolva com eficiência e celeridade as deficiências que vêm sendo constantemente observadas nas Auditorias Operacionais e de Acompanhamento realizadas na FUNDAC. Em verdade, a situação atual do sistema no Estado da Bahia demonstra como a falta de uma política de internamento adequada permite que o Estado promova o desrespeito à integridade física e moral dos internos, transformando em letra morta todos os preceitos constitucionais e legais que lhes garantem um mínimo de dignidade.

É ver que a adaptação da criança e do adolescente a uma nova vida, após o cumprimento da medida socioeducativa, não é um processo tranquilo e previsível. O ECA, no art. 94, inciso XVIII, indica explicitamente para o caso dos serviços de acolhimento institucional a necessidade de se manter programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos. Ou seja, no caso de crianças e adolescentes acolhidos em instituições, considera-se que também é necessário este suporte posterior ao desligamento.

Nessa senda, o não acompanhamento do adolescente no pós-medida revela sobremaneira a ausência de uma política efetiva voltada a ressocialização do interno, objetivo maior do internamento do adolescente em conflito com a lei. Ora, este acompanhamento é vital para, dentre outros aspectos, favorecer sua reflexão e conscientização sobre os atos praticados e a construção de novos projetos de vida, de modo a prevenir a reincidência de ato infracional e contribuir para que o adolescente tenha proteção e desenvolvimento saudável.

É dizer, os profissionais deverão necessariamente observar se o adolescente está conseguindo se inserir socialmente e acessar direitos e serviços – como educação, trabalho, serviço de saúde –, tornando-se indispensável, para tanto, a existência de banco de dados capaz de consolidar e fornecer tais informações, em ordem a possibilitar o contínuo aperfeiçoamento da política pública.

Neste ponto, mister ressaltar que foi apresentado pela FUNDAC um documento intitulado Programa de Acompanhamento ao Egresso (PAEG) – em execução desde 2015, mas ainda em fase de regulamentação – que, em suma, objetiva o auxílio na condução do egresso para o convívio em sociedade, viabilizando ferramentas e oportunidades de profissionalização, educação

e geração de vínculos, após a prática do ato infracional.

Ocorre, todavia, que a 7ª CCE identificou (Ref.2074490-65/68) graves limitações no PAEG, a saber: **a) A estrutura em que o PAEG está previsto para funcionar ainda não está formalizada; b) Não foram estabelecidas no PAEG estratégias visando o apoio e acompanhamento efetivo de todos os egressos; c) As ações previstas para o Programa não foram institucionalizadas, tendo cada CAEG um modo de atuar, implicando que o resultado alcançado por um não foi verificado para o outro; d) Quanto ao egresso em atendimento pelo PAEG, a FUNDAC não dispõe de sistema gerencial de informação.**

Como se extrai do relatório da auditoria, o compromisso governamental de reinserção na sociedade dos adolescentes em conflito com a lei não está sendo executado de modo satisfatório, pois apresenta deficiências e irregularidades que merecem determinações e novos trabalhos de acompanhamento por parte da auditoria do TCE.

Por essa razão, diante das limitações destacadas pela 7ª CCE, é ver que a determinação dessa Corte de Contas para a FUNDAC “*criar estratégias para o efetivo acompanhamento do adolescente no pós-medida, com vistas a alimentar um banco de dados capaz de fornecer informações acerca dos resultados da medida socioeducativa, como preconiza o art. 94, inciso XVIII do ECA*”, **não foi cumprida.**

Por fim, destaca-se que este Órgão ministerial corrobora a **multa** sugerida pela unidade técnica à gestora **Sra. Ariselma Pereira Pereira** pelo não envio do Plano de Ação no prazo máximo de 60 dias, consoante previsto na Resolução nº 35/2014, com fulcro no art. 35, IV, da LC nº 05/1991.

A nosso viso, as justificativas apresentadas pela gestora (Ref.2123689) não são aptas a elidir a grave falha cometida. Afinal, não se trata de mera falha formal, como pretende fazer crer a sobredita gestora. Ao revés, a ausência de planejamento, para além do descumprimento de decisão autoritativa do Tribunal, denota a fragilidade do sistema socioeducativo existente, na medida que o Plano de Ação não somente contribui para o aperfeiçoamento e efetivação das ações, como também incentiva a promover avaliações periódicas, identificando os gargalos que comprometem a boa gestão pública.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, em sintonia com o entendimento externado pela 7ª CCE, este Órgão Ministerial **OPINA** pela juntada da presente auditoria aos Processos de Prestação de Contas do

titular da FUNDAC, relativos aos exercícios 2018 e 2019, pugnando para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar o sistema estadual de acompanhamento de medidas socioeducativas e a observância dos preceitos do Estatuto da criança e do Adolescente, **aplicando-se, ainda, a multa** sugerida pela Unidade Técnica à gestora **Sra. Ariselma Pereira Pereira**, em virtude do não envio do Plano de Ação no prazo máximo de 60 dias, consoante previsto na Resolução nº 35/2014, com fulcro no art. 35, IV, da LC nº 05/1991;

Ademais, considerando o baixo cumprimento (cerca de 40%, conforme Tabela 2 do relatório da 7ª CCE - Ref. 2074490-70) das determinações tratadas neste parecer e inseridas na Resolução nº 035/2014, **OPINA-SE** também pela **expedição de determinação à FUNDAC** para que **apresente, em prazo a ser fixado pelo Tribunal Pleno, o Plano de Ação** determinado pela Resolução nº 035/14, indicando as etapas, prazos e responsáveis pela adoção de medidas saneadoras das irregularidades ainda pendentes de regularização, incluindo o cronograma, conforme disposto no Manual de Auditoria Governamental e das Normas de Auditoria Governamental aprovadas pela Resolução nº 53/2011, **sob pena de aplicação de multa qualificada e de outras sanções previstas na Lei Complementar Estadual nº. 005/91.**

É o parecer.

Salvador/BA, 12 de dezembro de 2019.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Davi Cunha das Neves
Assessor - Assinado em 12/12/2019

Danilo Ferreira Andrade
Procurador do Ministério Público - Assinado em 13/12/2019



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: A2NTK3MDGX