

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR ANTONIO HONORATO
CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA.**

REF. PROCESSO TCE/006387/2018

RELATOR: CONS. ANTONIO HONORATO DE CASTRO NETO

NATUREZA: AUDITORIA DE MONITORAMENTO

ORGÃO: FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE- FUNDAC

ARISELMA PEREIRA PEREIRA, brasileira, casada, inscrita sob o CPF sob nº 541413975-04, RG nº 032114800-31, ex-Diretora Geral da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNDAC, residente e domiciliada na Reserva Eco Ville, Km 4,5 – Estrada Coco, nº 24, Qd. A, Estrada do Coco, Lauro de Freitas, Bahia, CEP – 42.700-0000, nos autos do Processo em epígrafe, tempestivamente, VEM, a presença de V. Ex^a. apresentar as justificativas, o que faz tendo em vista as seguintes razões de fato e de direito.

Em 2012, a 5ª Coordenadoria do TCE, iniciou uma 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). O principal objetivo desta auditoria, concluída em 2013, Processo nº TCE/003082/2013, foi avaliar como a ação estava sendo operacionalizada pela FUNDAC, analisando os seguintes aspectos: a regionalização da ação no Estado da Bahia; a estruturação física e de pessoal das unidades de internação e semiliberdade; a integração operacional entre os órgãos envolvidos (Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social) e o monitoramento e avaliação da ação.

O objeto deste monitoramento foi a Resolução nº 35/2014 do TCE/BA, de 01/04/2014, por meio da qual foi emitida determinação à gestão da FUNDAC para apresentação de Plano de Ação no prazo máximo de 60 dias, com medidas para a implementação das determinações especificadas, em virtude do relatório da mencionada auditoria operacional realizada em 2013. Foi determinada, ainda, dentre outras, a anexação dos autos da auditoria às prestações de contas da FUNDAC, relativas aos exercícios 2011, 2012 e 2013.

Em linhas gerais, as constatações auditoriais foram relativas à questão da regionalização do atendimento, traduzidas na ausência de implantação de unidades em todos os polos do Estado, na limitação das ações voltadas ao atendimento do egresso e suas famílias por força da distância dos municípios de origem, bem como referentes à ocupação inadequada das unidades de cumprimento de medida socioeducativa, à insuficiência de quadro funcional próprio da FUNDAC e à integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Segurança Pública e Assistência Social. Também



foram destacadas a inexistência de monitoramento e de indicadores para avaliação e a precariedade de funcionamento e alimentação do Sistema Nacional de Acompanhamento de Medidas Socioeducativas. São situações constatadas que se prolongam ao longo dos anos e que carecem, de solução e que exige **esforços não só do gestor da autarquia sob análise, mas, das instituições envolvidas dentro da rede de atendimento juvenil e, principalmente, do investimento por parte do governo do Estado a partir do seu comando central.**

Ante de entrar no mérito da questão gostaria de tecer algumas considerações a cerca da entidade a qual tive a desafiante tarefa de dirigir por 03 anos e meio, a Fundação da Criança e do adolescente do estado da Bahia. - FUNDAC.

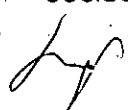
A Fundação da Criança e Adolescente – FUNDAC foi criada em substituição à antiga Fundação de Assistência a Menores do Estado da Bahia - FAMEB. A mudança de nomenclatura, que se deu por meio da Lei Estadual nº 6.074, de 22 de maio de 1991, teve por objetivo adequar a instituição ao que prevê o ECA e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

A FUNDAC é uma Fundação pública, da administração indireta do Estado da Bahia (pessoa jurídica de direito público), à época vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza - SEDES. Sua finalidade é executar, no âmbito do Estado da Bahia, a política de atendimento socioeducativo, em cumprimento das normas previstas no ECA (Lei 8.069/1990), Lei nº 12.594/2012 — que instituiu o SINASE — Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e Resolução nº 119/2006, regulamentação do SINASE — Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, na qual contém regras estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Secretaria Especial de Direitos Humanos do Governo Federal).

O SINASE traz nos seus textos conceitos para execução de políticas públicas aplicadas aos atendimentos socioeducativos e recomendações de diversas ordens, desde os parâmetros arquitetônicos para a construção de uma Unidade até a gestão pedagógica e de atendimento, estabelecendo a composição de quadro de pessoal e demais diretrizes para o atendimento.

O SINASE deixa claro que a aplicação e execução das medidas socioeducativas a adolescentes sentenciados por autoria de ato infracional, é norteada, antes e acima de tudo, pelo "*princípio da proteção integral à criança e ao adolescente*", devendo-se observar uma "lógica" completamente diversa da que orienta a aplicação e execução de penas a adultos, quando infracionam com idade superior a 18 anos — contudo, sem prejuízo, logicamente, do "garantismo" que, tanto na forma da lei quanto da Constituição Federal é assegurado indistintamente em qualquer dos casos.

As oposições acima têm por finalidade demonstrar a essencialidade das atividades finalísticas desenvolvidas na Fundação da Criança e do Adolescente - FUNDAC, ou seja, a custódia de adolescentes a quem se atribui a autoria de ato infracional dentro de uma perspectiva de garantia dos direitos desses seres em formação e em harmonia com a sociedade em geral.



Ao assumir a Diretoria Geral da FUNDAC, esta Suplicante, impôs a si mesma o grande desafio de mudança de paradigma da Instituição que estava assumindo o comando naquele momento, diante de diversas dificuldades de ordem estrutural. Como resultado, desse intenso e profícuo trabalho, **não se registrou, durante o período em que esta Suplicante esteve à frente da FUNDAC nenhum caso de motim ou rebelião, houve sim, significativa redução na reincidência entre os adolescentes internos e um aprimoramento da gestão como todo.**

Muitas foram as ações voltadas ao aprimoramento do trabalho e melhoria na prestação dos serviços, como inauguração de novas unidades de internação (Zilda Arns em feira de Santana e irma Dulce em Camaçari), a inauguração de novas unidades de semiliberdade na capital e interior do estado, **potencializado a regionalização dos serviços e ainda a implantação da unidade feminina que não existia no Estado**, obrigando as adolescentes do sexo feminino cumprirem sua medida junto aos adolescentes do sexo masculino, além da **criação do projeto pedagógico que definiu os padrões técnicos e diretrizes e atendimento socioeducativo no estado.**

Uma ação de extrema importância foi a **estruturação para implantação da visita íntima** nas unidades que já possuíam a estrutura para tal, como a Zilda Arns. Nesta área, também foi realizado toda uma articulação com o Poder Judiciário para a regulamentação do regramento necessário para a implantação deste direito aos internos. O desafio foi grande, nesta área, pelo fato das unidades do estado, em sua maioria, serem antigas e estarem fora dos padrões modernos e atuais que exige a nova política socioeducativa. Para tanto, diversos ajustes foram necessários serem feitos e isso exige tempo e recursos, para a plena adequação em vista da prestação deste novo serviço, de garantir a visita íntima, frente a escassez de recursos para a construção de novas unidades dentro dos novos padrões técnicos estabelecidos pela nova lei do SINASE, esse foi um passo e avanço importante, iniciado em nossa gestão.

Com estas breves palavras quer se demonstrar a esse Egrégio TCE, que o trabalho desenvolvido na Fundação da Criança e do Adolescente – FUNDAC é de extrema importância, relevância e desafiante, pois ali, se lida com vidas humanas, ou seja, adolescentes em privação de liberdade por autoria de ato infracional e jovens egressos, não podendo, o seu atendimento sofrer solução de continuidade sob pena de irreparáveis danos à sociedade — interesse público.

Para cumprir a missão institucional do órgão não faltou por parte desta suplicante o empenho e busca de soluções. De pronto registro que não se tem uma fórmula mágica para a resolução, imediata, nem uma absoluta solução para o problema da violência infanto-juvenil, tanto no plano individual da Instituição, no caso a FUNDAC quanto coletivo, pois, o atendimento socioeducativo, demanda o **engajamento dos mais diversos órgãos, serviços e setores da Administração Pública**, que não podem se omitir em assumir suas responsabilidades para com esta importante demanda, esse é o conhecido Sistema de Garantia de Direitos (composto por diversos eixos, como; saúde, educação, segurança pública, sociedade civil, justiça, assistência social e cultura e etc).

Entretanto, a alavanca que suporta todo o ônus, quase que individualmente é a FUNDAC, arcando com as responsabilidades da Política da Socioeducação.

Ficou evidenciado na auditoria, que a FUNDAC, como órgão de acolhimento do adolescente infrator, tem o desenvolvimento de **suas atividades condicionado à limitada estrutura física e operacional que o Estado lhe propicia**, e ainda, com um volume de recursos orçamentários que lhe são disponibilizados insuficientes para atender a grande demanda e novos padrões de atendimento, frente inclusive o aumento da delinquência juvenil, e frente a limitada quantidade e qualificação de seu quadro de pessoal concursado. Para esta melhoria se depende quase que integralmente de ações superiores e, demais questões de ordem estrutural e de investimento. **Não se pode deixar de registrar que a solução para a grave precariedade verificada na FUNDAC não se insere na órbita de competência só instituição e na boa vontade de seu gestor, cuja estruturação depende de providências por parte do Poder Executivo Central**, como aumento do quadro de pessoal e construção de mais e novas unidades dentro de padrões técnicos atualizados capaz de atender os parâmetros legais modernos.

Como ficou constatado pela auditoria, é preciso considerar que a maioria das **falhas apontadas no relatório auditorial apresentam situações que caracterizam necessidades de aperfeiçoamento gerencial, mas que em sua maioria são de natureza sistêmica e por esta razão não dependem de ação específica da Fundação, já que vinculam-se a decisões de políticas de governo a serem definidas em nível de Secretarias de Estado e de órgãos do Poder Judiciário, e ainda, da ação dos municípios**, que se faz extremamente importante, onde os adolescentes retornam e residem após o cumprimento da medida e que os municípios precisam serem capazes de acolhê-los com programas de apoio ao egresso.

Tomei ciência do relatório de monitoramento da Auditoria, através de notificação **N.º1853/2018** onde apresenta o resultado do monitoramento auditorial com a sugestão pela coordenadoria de penalidade a minha pessoa com *"Aplicação de multa, com base no art. 35 da Lei Complementar nº 005, de 04/12/1991, deste Tribunal, a gestora 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, de 01/04/2014, do TCE-BA."*

Atendendo a notificação, venho me manifestar diante da penalidade sugerida em decorrência da ausência de apresentação do PLANO DE AÇÃO. Afirmo que **não houve a intenção e má fé por parte de minha pessoa pela falha em não apresentar o devido Plano de Ação.**

O período determinado para o cumprimento a resolução, foi marcado pelo **processo de transição da minha saída da FUNDAC para assumir outro órgão no Estado**, convocada pelo então Governador do Estado para assumir a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos. Fui exonerada do cargo de Diretora Geral da FUNDAC e também nomeada no cargo de secretaria, em 22/08/2014.

Conforme já pontuado, logo que tomei conhecimento dos resultados da Auditoria de Monitoramento, que teve como objetivo avaliar o grau de cumprimento das determinações



constantes na Resolução nº 35/2014, para as quais deveriam constar Plano de Ação com medidas para implementação, decorrentes do Processo nº TCE/003082/2013, **iniciei com a equipe da FUNDAC**, o processo de elaboração do **Plano de Ação** o qual seria entregue ao TCE pela FUNDAC, vez que o prazo estipulado por este Tribunal coincidiu entre minha saída da Fundação e assunção da nova missão em outro Órgão estadual.

Assim, **frente o novo desafio e as diversas atribuições com a nova pasta, restou para a Fundação concluir os trabalhos do Plano de Ação e remeter para o TCE, conforme restou a FUNDAC concretizar. Uma falha formal, sem o desejo e intenção alguma de não cumprir com a obrigação, que não trouxe dano ao erário nem prejuízos maiores ao Estado e que entendo ser passível de justificativa e serem acolhidas por este TCE.** Desejo com esses esclarecimentos que sejam consideradas os argumentos trazidos a fim de evitar a penalidade e maculação da minha imagem como gestora pública, pois atuei como gestora de forma zelosa e com muita seriedade, sem dolo nem má fé.

Conforme já foi destacado, muitas foram as ações iniciadas em nossa gestão para a solução e melhoria do atendimento e para o cumprimento da Resolução do TCE. Fora do órgão, de fato, não tinha como incidir na solução dos problemas detectados nem interferir na solução do mesmo por não estar mais na pasta. Por tais razões, **entendo que não deva ser penalizada com multa pelo não cumprimento integral da resolução, vez que os trabalhos para concretização do quanto determinado, como dito, fora efetivamente iniciado e a sua conclusão não se deu enquanto assumia a Direção, em razão da transferência para nova função pública.**

É possível verificar no relatório auditorial que o balanço da auditoria de monitoramento mostrou resultados positivos. Atestando que mesmo sem a apresentação do Plano de Ação, as ações realizadas que foram apontadas e sugeridas pelo TCE, foram iniciadas e desenvolvidas, algumas em parte e outras parcialmente. Vejamos os dados apontados pela auditoria no relatório de monitoramento:

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 sócioeducando, 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.*

TABELA 2 – Percentual de implementação das deliberações

Quantidade/ Situação em julho de 2018 :

Não cumprida 2 -40%

Parcialmente cumprida 3 - 60%

Total 5 - 100%

(Fonte: Análise das Deliberações, item II do Relatório).

O relatório reconhece que as ações foram em grande parte cumpridas. Mesmo diante do fato do Plano de Ação não ter sido entregue, o órgão iniciou ainda na minha gestão e deu continuidade no cumprimento das determinações apontadas pelo TCE. O que mostra que o órgão atendeu as recomendações e determinações deste TCE.

Também gostaria de pontuar que a resolução do Processo nº TCE/003082/2013, que tratou da auditoria, apresentou e aprovou a anexação dos autos da auditoria às prestações de contas da FUNDAC relativas aos exercícios de 2011, 2012 e 2013, e que essas Contas já foram julgadas por este tribunal e foram aprovadas. O que demonstra que as irregularidades não macularam o mérito e a desaprovação das mesmas. Revelando que a minha gestão foi validada por este TCE.

Efetivamente, não se pode deixar de verificar, de forma objetiva, o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade, que não guarda relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado. Como dito, anteriormente, não houve da parte desta Suplicante nenhuma ação que levasse prejuízos ao órgão.

É necessário que se analise a intensidade da ofensa aos valores sociais protegidos pela ordem jurídica e as circunstâncias peculiares do caso concreto, dentre elas, o grau de dolo ou culpa envolvendo a Suplicante diretamente nas ações, levando-se em conta o desenvolvimento da execução orçamentária e as efetivas conseqüências dos fatos. Este é um dos princípios de justiça que permite uma adequação das reprimendas às circunstâncias subjetivas do agente e a efetiva comprovação do dano ao erário, o que, categoricamente, não ocorreu.

Conforme doutrina de Waldo Fazzio Junior, **“a má-fé é premissa do ímprobo. Por isso, a ilegalidade só adquire status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir,**

necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade. As condutas gravadas no art. 11 e seus incisos da Lei 8.429 pressupõem a consciência da conduta e o ânimo de realizar o resultado proibido. "

Tem-se sim; ausência absoluta do dolo e da má-fé, dos atos destacados como "irregulares" não se evidencia a presença de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa. **Na exegese e na aplicação das regras de Direito Público não se pode punir condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente a má-fé do administrador público.** A má-fé é premissa inafastável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. O que nunca ocorreu.


Neste sentido, vejamos o julgado do STJ:

"A exegese das regras insertas no artigo 11 da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu." (REsp 797.671/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 05/06/2008, DJe 16/06/2008).

Na hipótese, não se tem a presença de perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação de bens ou haveres do Erário Estadual. É salutar que o aplicador da Lei a um caso concreto tenha sempre em mente a doutrina anglo-americana da ponderação dos interesses em conflito (*balance of convenience*) ou a doutrina alemã do princípio da proporcionalidade, sopesando os fatos e suas consequências jurídico-administrativas. Impende ser observado que todos os serviços relacionados foram efetivamente prestados e os valores devolvidos aos cofres públicos, não se apontando, por esta razão, descaracterizando assim o desvio de recursos públicos.

Por tudo que aqui ficou aclarado **espera a Requerente o acolhimento das razões expostas da sua conduta como Gestora como, também, o afastamento de qualquer multa e mácula que possa vir a ferir a minha integridade moral** como administradora pública da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNDAC.

Nestes termos, apelando a este órgão aos princípios **da proporcionalidade e razoabilidade**, mostrando-se sensíveis a eles, reitero que, essa Egrégia Corte, na forma do seu Regimento Interno, pondere e avalie os argumentos apresentados. Neste sentido, por tudo o que foi exposto, considerando as justificadas e as alegações expostas, rogo pelo acolhimento dos esclarecimentos, e que sejam julgadas procedentes as razões aqui



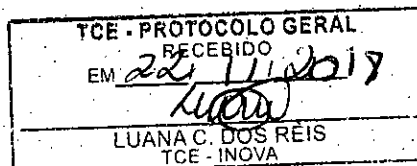
expendidas, haja vista esta Suplicante haver agindo, enquanto Diretora Geral da FUNDAC, de forma escorreita em seus atos e dentro dos ditames legais.

E por derradeiro, rogo que seja, por essa Egrégia Corte, **afastada a multa a esta Suplicante**, pelo fato de não ter havido má fé em não cumprir como uma determinação deste egrégio órgão de controle. O não cumprimento nada mais foi devido as dificuldades encontradas por se tratar de um período de mudança de órgão o que impossibilitou o fiel cumprimento do prazo.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Salvador, 22 de novembro de 2018.


Arselma Pereira Pereira



Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Edson Oliveira Sena
SERV DA GEPRO. - Assinado em 22/11/2018



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: KOMDM5NZK5