



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## Negócio

Controle Externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais.

## Missão

Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.

## Visão

Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Sumários Executivos

Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes

Ministro-Relator  
Lincoln Magalhães da Rocha

Brasília, 2004

© Copyright 2003, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil  
[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

Para leitura completa do Relatório, Voto e Acórdão n.º /2004-TCU-Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:  
[www.tcu.gov.br/avalicaodeprogramasdegoverno](http://www.tcu.gov.br/avalicaodeprogramasdegoverno)

Brasil. Tribunal de Contas da União.  
Avaliação do TCU sobre a Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos / Tribunal de Contas da União. - Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004. (Sumários Executivos/TCU-SEPROG ; 10)

Auditoria. 2. Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. I. Título. II. Série

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### Ministros

Valmir Campelo, Presidente  
Adylson Motta, Vice-Presidente  
Marcos Vilaça  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira  
Ubiratan Aguiar  
Benjamin Zymler

### Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha  
Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa

### Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Procuradora  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

## RESPONSABILIDADE EDITORIAL

### SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO

Luciano Carlos Batista

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Diretora da 1a. Diretoria Técnica da SEPROG

Patrícia Maria Corrêa

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo  
com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS

Glória Maria Merola da Costa Bastos

### EQUIPE DE AUDITORIA

Antônio de Miranda Castro

Daniel de Menezes Delgado

Hiram Carvalho Leite (coordenador)

Sueli Boaventura de Oliveira Parada

### COLABORADORES DAS SECEX NOS ESTADOS

Ana Celeste Pereira Ferreira

Eliane Vieira Martins

Iran Farias Cavalcanti

### EDITORIAÇÃO

Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa - ISC

Paulo Roberto Wiechers Martins

Diretora Técnica do Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Serviço de Editoração e Publicações - Sedip/ISC

Foto da Capa

.....

### ENDEREÇO PARA CONTATO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação

de Programas de Governo - SEPROG

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo I, Sala 456

70.042-900 – Brasília - DF

[seprog@tcu.gov.br](mailto:seprog@tcu.gov.br)

### SOLICITAÇÃO DE EXEMPLARES

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício-Sede, Sala 003

70.042-900 – Brasília - DF

[biblioteca@tcu.gov.br](mailto:biblioteca@tcu.gov.br)

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>AÇÃO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL – PROGRAMA SENTINELA</b>	<b>9</b>
<b>O QUE FOI AVALIADO PELO TCU</b>	<b>9</b>
<b>PORQUE FOI AVALIADO</b>	<b>9</b>
<b>COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO</b>	<b>10</b>
<b>RECURSOS FEDERAIS ALOCADOS NO PROGRAMA</b>	<b>11</b>
<b>O QUE O TCU ENCONTROU</b>	<b>11</b>
Limitada abrangência do Programa Sentinela	11
Falta de critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes	11
Dificuldade de articulação	12
Capacitação pontual e não sistemática	12
Limitações ao encaminhamento das vítimas para rede de serviços municipais	12
Acompanhamento deficiente	13
Ênfase do atendimento em outros tipos de violência	13
Efetividade do Programa Sentinela	14
Boas práticas identificadas	15
<b>O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO PROGRAMA</b>	<b>16</b>
<b>BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU</b>	<b>16</b>
<b>ACÓRDÃO Nº 1.724/2004 – TCU – PLENÁRIO</b>	<b>17</b>

## APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresento mais uma publicação integrante da série de sumários executivos editados por esta Corte de Contas, os quais versam, de forma resumida, sobre os resultados das auditorias de programas sociais empreendidas por esta Instituição com vistas a avaliar a atuação da administração federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira e contribuir para a melhoria da prestação do serviço público.

A proposta deste trabalho é divulgar as ações do Tribunal de Contas da União, informando órgãos governamentais, parlamentares e público em geral sobre aspectos relevantes do desempenho dos programas auditados e questões relacionadas à redução da pobreza e da desigualdade social.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada pelo Tribunal com o objetivo de avaliar o desempenho do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, de responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos. O respectivo processo (TC 005.011/2004-0) foi apreciado em Sessão do Plenário de 03 de novembro de 2004, sob a relatoria do Exm<sup>o</sup> Sr. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha.

Assim, ao abordar as conclusões advindas da tarefa executada por esta Casa no sentido de examinar oportunidades de aperfeiçoamento na operacionalização do referido Programa – principalmente ao verificar a integração com outras políticas públicas e nos procedimentos de coordenação e acompanhamento da execução da Ação nos três níveis de governo -, a presente publicação reveste-se de inegável importância, em face da alta incumbência do TCU de assegurar a boa gestão dos recursos públicos em benefício da população.

Valmir Campelo  
Ministro-Presidente



## **AÇÃO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL – PROGRAMA SENTINELA**

O Tribunal de Contas da União realizou, entre abril e setembro de 2004, auditoria com o intuito de avaliar o desempenho do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que está sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH. Seu objetivo é prevenir e combater a violência, o abuso e a exploração sexual comercial de crianças e adolescentes.

O Programa atua em dois eixos: prevenção e atendimento. O primeiro prevê a realização de campanhas de esclarecimento e capacitação de profissionais. O segundo, a intervenção direta, mediante implementação de programas e projetos de assistência social especializados e da articulação da rede de serviços governamentais e não-governamentais.

O foco do trabalho foi a Ação Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual – Programa Sentinela, que tem sua gerência sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Seu objetivo é prestar atendimento a crianças e adolescentes vitimados pela violência com ênfase no abuso e na exploração sexual, por meio de um conjunto de ações articuladas, que visam garantir o acesso das vítimas e suas famílias a serviços de assistência social, saúde, educação, justiça, segurança, esporte, lazer e cultura, entre outros.

Os recursos federais são repassados a estados e municípios por intermédio de convênios firmados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e são utilizados para a manutenção dos serviços e centros de referência nos quais são atendidos os beneficiários.

### **O QUE FOI AVALIADO PELO TCU**

Considerando que os levantamentos preliminares apontaram fraquezas na integração com outras políticas públicas e nos procedimentos de coordenação e acompanhamento da execução da Ação nos três níveis de governo, o TCU verificou se o Programa Sentinela assegura a prestação de serviços integrados com outras políticas públicas e a permanência dos beneficiários na rede de serviços, promovendo a proteção das vítimas e o fortalecimento da convivência familiar.

### **PORQUE FOI AVALIADO**

Os relatórios da CPI da Câmara dos Deputados de 1993, sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, e o da CPI mista de 2004 sobre exploração sexual infanto-juvenil, provocaram a conscientização e mobilização de importantes setores da sociedade civil, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da mídia e de organismos internacionais.

Essa intensa mobilização resultou em uma maior visibilidade do problema, na definição de estratégias, na implantação de programas de atendimento, realização de pesquisas e campanhas, veiculação de notícias e reportagens na mídia, criação de

bancos de dados, prevenção, defesa e responsabilização, formação de agentes sociais, atuação de policiais especializados na área de proteção ao segmento infanto-juvenil e monitoramento legislativo.

A Constituição Federal preconiza a proteção integral às crianças e adolescentes, doutrina regulamentada pelo Estatuto das Crianças e Adolescentes. O art. 227 da CF dispõe que “é dever da Família, da Sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Analisando a execução do Programa Sentinela identificou-se que, não obstante os pressupostos de coordenação e supervisão exercidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa tem sido executado de forma isolada em relação a outras áreas de governo.

Além disso, foi evidenciado que o Programa apresenta deficiências quanto a capacitação de recursos humanos, supervisão e avaliação dos profissionais envolvidos na sua execução. Outra questão importante diz respeito à insuficiência dos recursos para a ampliação do atendimento da demanda de municípios e a adoção de critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes.

Face as constatações mencionadas, entendeu-se que a atuação do TCU poderia vir a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa, aperfeiçoando a sua execução e identificando formas de melhoria na consecução de seu objetivo, sob o devido acompanhamento e monitoramento da Gerência do Programa.

## **COMO SE DESENVOLVEU O TRABALHO**

A fim de levantar dados e informações, foram enviados questionários postais para todos os coordenadores estaduais e municipais do Programa Sentinela. Também foram enviados questionários para todos os centros e serviços de referência. No total, 331 municípios e o mesmo número de centros foram consultados.

Foram realizadas visitas de estudo objetivando a análise da eficiência, eficácia e efetividade do Programa. Em cada estado visitou-se um município além da capital. Foram visitados os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Santa Catarina, a fim de verificar a execução do Sentinela.

A escolha dos municípios considerou a indicação de boas práticas e a facilidade de acesso a partir da capital do estado. Na ocasião da visita foram feitas entrevistas com o coordenador técnico local do Sentinela, com a equipe técnica e com pais e responsáveis pelas vítimas. Nas capitais dos estados, também foram entrevistados os gestores estaduais. Além disso, aplicou-se a técnica de grupo focal com os representantes dos órgãos da rede de serviços municipais em todos os municípios visitados.

## RECURSOS FEDERAIS ALOCADOS NO PROGRAMA

Para o período de 2000 a 2003, foram destinados R\$ 26.317.035,00 para o Programa Sentinela, que teve uma execução média de cerca de 90% dos recursos financeiros no período.

**Quadro 1 – Execução Orçamentária do Programa – 2000/2003**

ANO	LEI + CREDITOS	EXECUÇÃO (%)
2000	4.691.007,00	98,06
2001	4.834.400,00	100,00
2002	4.970.100,00	100,00
2003	9.175.747,00	89,40
2004	27.557.500,00	65,11*

Fontes: orçamento e execução orçamentária informados pela Câmara dos Deputados e SIGPLAN.

\* execução até 17/09/2004.

O Plano Plurianual 2004/2007 destinou para o Sentinela R\$ 108.000.000,00, o que representa cerca de 80% do total de R\$ 136.169.454,00 previstos para o Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

## O QUE O TCU ENCONTROU

### Limitada abrangência do Programa Sentinela

O Programa Sentinela está presente em 331 municípios do 5.561 existentes no País, o que representa uma abrangência de apenas 5,95%. Existem 450 municípios que atendem aos pré-requisitos para a inclusão no Programa aguardando para serem incluídos. Contudo, para a sua inclusão seria necessário um aporte extra de recursos de R\$ 37.260.000,00 por ano, além dos R\$ 27.557.500,00 que o Programa recebeu em 2004.

Para o período de 2000 a 2003, foram destinados R\$ 26.317.035,00 para o Programa Sentinela, enquanto o PPA 2004/2007 prevê uma alocação de cerca de R\$ 108.000.000,00. Apesar do aumento dos recursos do Programa seu orçamento ainda é insuficiente para atender aos municípios que estão aguardando para serem incluídos.

De acordo com informações do *site* do Ministério da Justiça, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva em sua primeira reunião ministerial, em janeiro de 2003, determinou ao Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, prioridade na luta contra prostituição infantil no Brasil. Entretanto, para a consecução do objetivo almejado, a priorização do orçamento do Programa Sentinela é essencial.

### Falta de critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes

Não existem no Programa, critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes de atendimento nos municípios. Dessa forma, os recursos são transferidos para uma mesma capacidade de atendimento dos centros de referência, sem considerar o tamanho da população e a demanda potencial.

O valor mensal repassado pelo Governo Federal para a manutenção nos serviços e centros de referência é definido de acordo com a modalidade de atendimento, classificadas em diurno e diuturno com capacidade para efetuar 50 ou 80 atendimentos por mês. Ou seja, grandes capitais possuem equipes do mesmo tamanho das existentes em pequenos municípios, recebendo a mesma quantidade de recursos.

### **Dificuldade de articulação**

Constatou-se que existe dificuldade de articulação do trabalho entre os diversos órgãos de atendimento e proteção das vítimas, inclusive com o desconhecimento pela rede de enfrentamento, do fluxo de encaminhamento dos usuários para as diversas áreas afetas.

O Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil prevê como seu objetivo geral estabelecer um conjunto de ações articuladas que permita a intervenção técnica, política e financeira para o combate da violência sexual contra crianças e adolescentes. Possui, ainda, como um de seus eixos estratégicos a articulação, que visa fortalecer os níveis nacional, regionais e locais para a eliminação da violência sexual. Para tanto, busca o comprometimento de órgãos governamentais e não-governamentais, além da sociedade civil.

Entretanto, apesar do esforço comum para se construir trabalho articulado entre a rede de enfrentamento, identificou-se prioritariamente o envolvimento de pessoas em vez de instituições. Atualmente, o maior desafio para o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil, é unir as ações entre todos os órgãos envolvidos com o tema, visando a consecução do trabalho integrado entre as áreas de prevenção, atendimento e responsabilização.

### **Capacitação pontual e não sistemática**

Não há previsão de recursos financeiros para a capacitação dos técnicos do Programa Sentinela. O Governo Federal e os estaduais não oferecem capacitações de forma sistemática e específica para os técnicos. O que acontece muitas vezes é o esforço pessoal dos profissionais, que participam de cursos e seminários relativos ao tema custeados com seus próprios recursos.

Um dos efeitos da insuficiência da oferta de capacitação evidencia-se na dificuldade enfrentada pelos técnicos em incentivar e manter o interesse das famílias nas atividades realizadas no âmbito do Sentinela e na dificuldade de se realizar abordagem educativa de casos de exploração sexual. Ademais, influi indiretamente na falta de interesse das famílias pelos serviços oferecidos, ocasionando a evasão de usuários.

A capacitação continuada é essencial para o conhecimento de novas técnicas de trabalho, novas metodologias e para o aperfeiçoamento constante dos serviços prestados. Essa omissão obriga os profissionais do Sentinela a assumir a obrigação de custear os cursos de capacitação específica necessária para manter a qualidade do atendimento.

### **Limitações ao encaminhamento das vítimas para rede de serviços municipais**

Como o programa não se esgota em si mesmo, necessita de uma rede articulada de serviços para garantir a proteção integral às crianças e adolescentes vítimas de

violências, a qual deve ser ofertada pelos municípios. Entretanto, observou-se que há poucas opções para o encaminhamento das vítimas à rede de serviços, assim como a falta de prioridade nesse atendimento.

O fato está em desacordo com o que prevê o Guia Operacional para Funcionamento dos Centros e Serviços de Referência do Programa Sentinela e acarreta a ocorrência do atendimento psicoterapêutico. A falta de abrigos também foi ressaltada, sobretudo, para adolescentes e para crianças portadoras de deficiência. Mesmo os programas da área assistencial não priorizam essa clientela.

### **Acompanhamento deficiente**

Constatou-se que o acompanhamento do Programa é realizado de forma não sistemática, o que prejudica o atendimento das vítimas e a mensuração dos resultados do Programa.

Os centros de referência do Sentinela devem realizar o atendimento, o encaminhamento para outras instituições da rede de serviços e o acompanhamento dos casos encaminhados. Contudo, identificou-se uma deficiência na realização do acompanhamento.

Como indícios da falta de acompanhamento do Programa, citam-se: a insuficiência de dados registrados a respeito dos atendimentos efetuados na rede; a falta de clareza quanto aos procedimentos de acompanhamento; e a ênfase dada ao atendimento em detrimento do acompanhamento.

Uma das razões da deficiência do acompanhamento é a ausência na regulamentação do Programa de metodologia clara e definida que estabeleça os critérios e parâmetros para verificar a evolução das vítimas. A rede de serviços também não efetua retorno de informações a respeito da evolução da vítima para os centros e serviços de referência. Assim muitos encaminhamentos ficam prejudicados e em alguns casos a vítima não retorna mais ao centro.

### **Ênfase do atendimento em outros tipos de violência**

Constatou-se que os casos atendidos pelos centros de referência são prioritariamente de outros tipos de violência, como negligência, violência física e psicológica. Tal fato aponta a falta de ênfase para os casos de abuso e exploração, conforme previsto pela regulamentação do Programa.

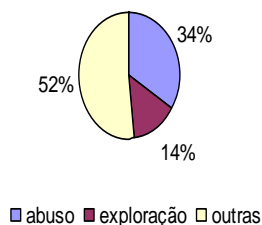
Cabe ressaltar que há casos de abuso e exploração aguardando atendimento. No município de Florianópolis, por exemplo, a fila de espera alcança o número de 1.400 crianças e adolescentes aguardando atendimento, sendo 1/3 vítimas de violência sexual.

Nos Gráficos 1 e 2 pode-se observar que os casos de outros tipos de violência atendidos pelo Programa representavam em 2003 o dobro dos casos de abuso e quase sete vezes o número de casos de exploração.

Nota-se ainda que a diferença da proporção de 2002 para 2003 aumentou em 10%, ampliando o número de atendimentos de outros tipos de violência em detrimento dos casos de abuso e exploração.

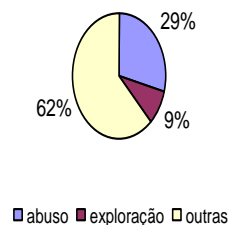
**Gráfico 1**

**Atendimentos por tipo em 2002**



**Gráfico 2**

**Atendimentos por tipo em 2003**

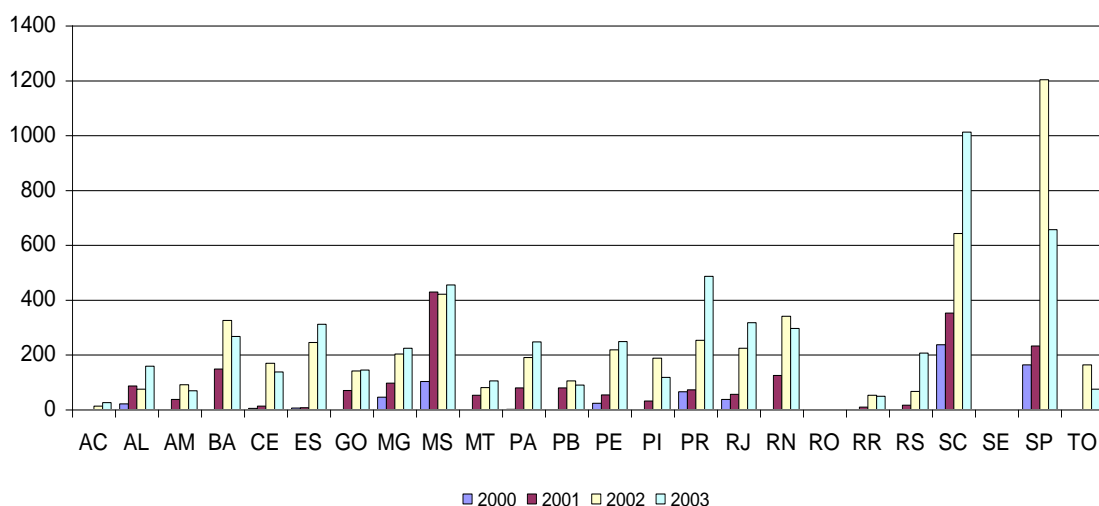


### **Efetividade do Programa Sentinela**

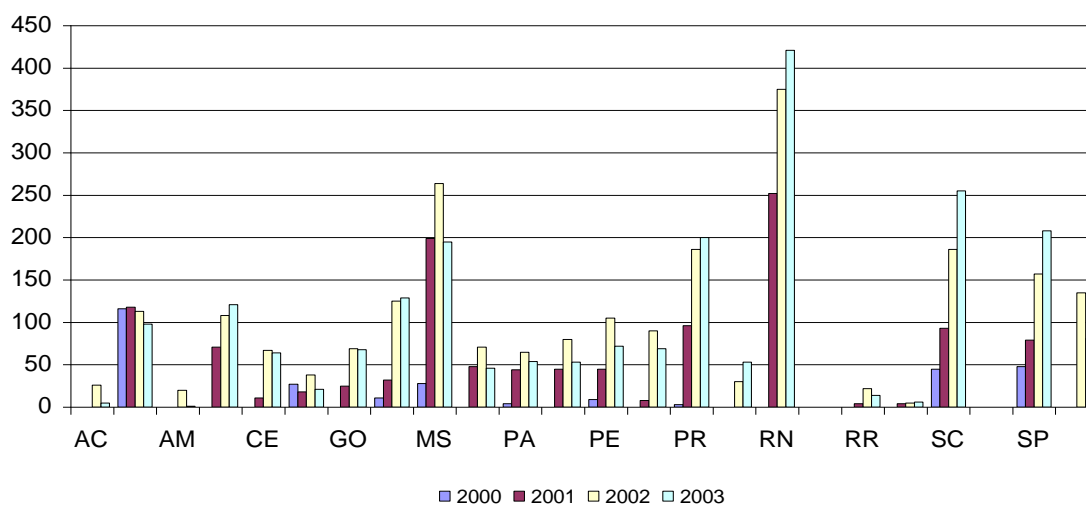
Se por um lado, há muito o que ajustar no Programa Sentinela, por outro, após o início das ações, o trabalho executado nos municípios ficou mais focado na violência sexual e a questão do abuso ganhou mais visibilidade.

Tudo isso contribuiu para o aumento do número de denúncias de casos de abuso e exploração, que sofreu sensível aumento nos municípios atendidos após a implementação do Programa. Em alguns municípios, como Corumbá - MS e Itajaí - SC, esse aumento tem sido visível inclusive no meio rural. Nos gráficos 3, 4 e 5 pode-se observar a evolução do número de denúncias realizadas entre os anos de 2000 e 2003.

**Gráfico 3 - Denúncias de abuso sexual (2000 a 2003)**

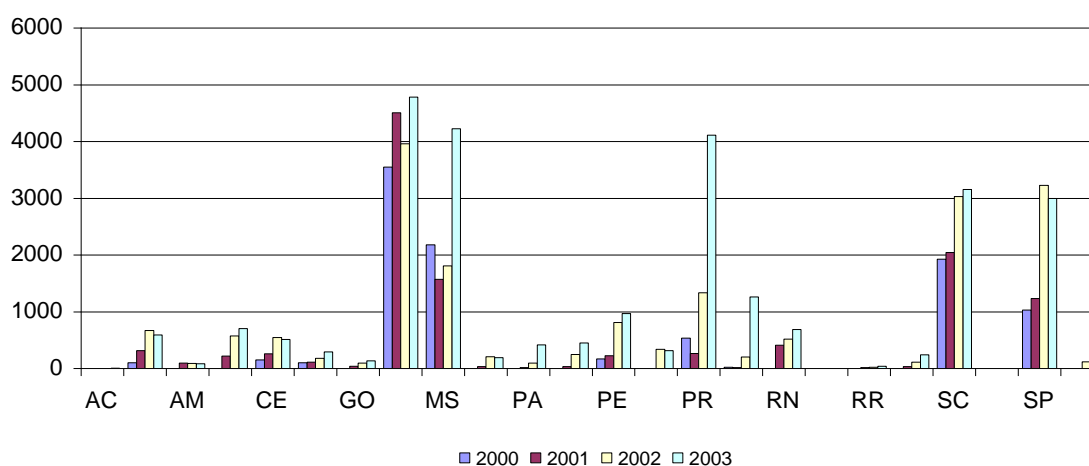


**Gráfico 4 - Denúncias de exploração sexual (2000 a 2003)**



Verificou-se, ainda, que o Programa Sentinela tem atingido o objetivo de apoiar crianças e adolescentes vítimas de abuso e de exploração sexual, o que favorece o fortalecimento social e emocional dos beneficiários, sejam as vítimas ou suas famílias. Ainda que o trabalho junto ao núcleo familiar seja restrito, o apoio e a orientação aos responsáveis, em geral, proporcionam alento e tranquilidade àqueles que se utilizam dos serviços e melhoria do relacionamento familiar.

**Gráfico 5 - Denúncias de outras formas de violência (2000 a 2003)**



### Boas práticas identificadas

Identificaram-se boas práticas que podem contribuir para o melhor desempenho do Programa, a saber: veículo que circula 24hs identificando casos de abuso e exploração (Município de Niterói – RJ); implementação do código de conduta de hotéis quanto à exploração sexual (Estado do Ceará); realização de reuniões técnicas semanais nos centros de referência (Municípios de Salvador – BA, Feira de Santana – BA, Recife – PE, Cabo de Santo Agostinho – PE, Belém – PA, Caucaia – CE); capacitação de

policiais e delegados feita pelos técnicos do Sentinela (Município de Caucaia – CE); projeto de capacitação continuada e monitoramento do Programa Sentinela (Estado do Mato Grosso do Sul); reunião de reflexão e capacitação mensal de todos os municípios (Estado do Pará); criação do núcleo de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes (Estado do Ceará).

## **O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DO PROGRAMA**

Com o propósito de otimizar a execução do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, o TCU formulou uma série de recomendações. Destacam-se às dirigidas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no sentido de que adote critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes dos centros de atendimento; identifique as dificuldades enfrentadas pelos municípios no desenvolvimento de ações na áreas de identificação e abordagem dos casos de exploração sexual; estabeleça os padrões mínimos de qualidade para o atendimento das vítimas; promova a repactuação das atribuições das três esferas de governo.

Deve-se também ressaltar as recomendações formuladas no sentido de que o MDS implemente plano de capacitação anual para os técnicos e educadores do Programa; institua canal formal de comunicação para o encaminhamento dos assuntos de interesse do Sentinela; institua a obrigatoriedade de assistência jurídica para os beneficiários e para as equipes dos centros; institua nos programas sociais do MDS, reserva de vagas para a inclusão dos usuários do Sentinela; implemente e acompanhe plano de monitoramento da execução do Programa nos municípios.

Por fim o Tribunal recomendou a adoção de um conjunto de indicadores de desempenho que deverão ser utilizados para aferir os resultados alcançados pelo Sentinela.

## **BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU**

Por meio da implementação das recomendações propostas, espera-se alcançar maior visibilidade para a gravidade da questão, sensibilização do governo para a necessidade de incremento dos recursos do Programa objetivando, além da garantia de sua continuidade, o aumento do número de municípios beneficiados. Pretende-se, ainda, alcançar um tratamento equitativo entre os municípios, quanto à definição do tamanho das equipes.

Outro objetivo é dotar o Programa de metodologia específica de trabalho na área de combate à exploração sexual. Além disso, espera-se que seja institucionalizada a capacitação continuada, favorecendo a melhoria da qualidade do atendimento. O aumento da comunicação e a diminuição do isolamento das equipes poderão beneficiar a troca de informações e experiências, disseminando as boas práticas executadas. A potencialização das ações e a ampliação da prevenção de casos de abuso e exploração também são objetivos almejados com a implementação das recomendações.

A definição clara do papel do Sentinela e a dotação dos centros de referência com os recursos necessários propiciará a otimização do atendimento, tornado-o mais

eficiente e permitindo o maior atendimento da demanda, realizando, inclusive, o acompanhamento das ações na rede de serviços.

Com isso, pretende-se conhecer a realidade da situação e obter os insumos necessários à avaliação dos resultados do Programa. Por fim, espera-se que o conjunto de recomendações propicie a união das ações entre todos os órgãos envolvidos com o tema, visando a consecução do trabalho integrado entre as áreas de prevenção, atendimento e responsabilização.

## **ACÓRDÃO nº 1.724/2004 – TCU – PLENÁRIO**

Para contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes o Tribunal formulou as recomendações constantes do Acórdão nº 1.724/2004 – TCU – Plenário, proferido na Sessão de 03 /11/2004.

### **ACÓRDÃO nº 1.724/2004 – TCU – Plenário**

1. Processo: TC- 005.011/2004-0.
2. Grupo I - Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Órgãos: Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH, vinculada à Presidência da República; e Secretaria de Políticas de Assistência Social, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
4. Responsáveis: Nilmário Miranda, CPF: 253.803.036-68, Secretário da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; e Márcia Helena Carvalho Lopes, CPF: 532.267.207-53, Secretária da Secretaria de Políticas de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este Relatório de Auditoria Operacional realizada no Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual - Programa Sentinela, uma das ações do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, em decorrência do item 9.3 do Acórdão 188/2004 (TC-011.222/2003-1).

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM em:

9.1. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que, em conjunto com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria Federal de Controle Interno, da Secretaria Nacional de Assistência Social e do Departamento de Avaliação e Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS, como também da SEDH, a fim de 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 alcance das respectivas metas;

9.2. Determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que remeta ao Tribunal, no prazo de 60

dias, plano de ação, contemplando o prazo de implementação dos indicadores de desempenho propostos no capítulo 7 do Relatório, bem como cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.3. Determinar à Secretaria Especial de Direitos Humanos que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contemplando o prazo de implementação e cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.4. Recomendar à Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH que:

9.4.1. informe ao Tribunal o prazo de conclusão da matriz de políticas públicas que está sendo desenvolvida em conjunto com o UNICEF e o Laboratório de Estudos sobre a Violência da Universidade de Brasília – VIOLES/UnB e, logo que finalizada, seja encaminhada cópia do trabalho à esta Corte de Contas;

9.4.2. encaminhe cópia a este Tribunal do estudo para a formulação de metodologias de atendimento compartilhado, que está sendo desenvolvido em conjunto com os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e da Educação, na oportunidade de sua finalização;

9.4.3. em conjunto com o MDS, articule com os demais ministérios envolvidos no Programa o desenvolvimento de ações de prevenção, utilizando, inclusive, os recursos da Ação Orçamentária 0746 – Apoio a Projetos de Prevenção do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes;

9.4.4. envide esforços no sentido de buscar recursos e parcerias visando a ampliação da abrangência do PAIR e elabore estudo com vistas a propor a sua inclusão como uma Ação do Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, na oportunidade da próxima revisão do PPA;

9.5. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que incentive junto aos demais Ministérios, reserva de percentual de vagas nos serviços e programas sócio-assistenciais para a inclusão de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual;

9.6. Recomendar à Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.6.1. adote critérios equitativos para a definição do tamanho das equipes dos centros e serviços de referência e para a transferência de recursos a estados e municípios, considerando, inclusive, o tamanho de suas populações e a demanda potencial;

9.6.2. elabore mapeamento com a identificação das dificuldades enfrentadas pelos municípios no desenvolvimento de ações na área de identificação e abordagem dos casos de exploração sexual;

9.6.3. institua documento que contemple metodologia específica de trabalho na área de exploração sexual de crianças e adolescentes;

9.6.4. estabeleça na regulamentação do Programa e divulgue para estados e municípios, os padrões mínimos de qualidade para a prestação de serviços pelos centros e serviços de referência;

9.6.5. oriente os municípios a incentivar parcerias com instituições de psicologia e de terapia, a fim de dar suporte aos profissionais dos centros e dos serviços de referência;

9.6.6. elabore estudo com vistas a embasar a repactuação das atribuições das três esferas de governo quanto ao apoio às estruturas física, financeira e metodológica ao Programa Sentinela, nos termos da Lei n.º 8.742/93 e da NOB;

9.6.7. encaminhe ao Tribunal, assim que finalizado, cópia do plano da Política Nacional de Capacitação do MDS, contendo os temas a serem abordados, estratégias de implementação, periodicidade, cronograma e a data para o início de sua execução;

9.6.8. institua canal formal de comunicação permanente, entre o Ministério e os demais gestores do Programa, como por exemplo por meio da criação de um sítio específico para o Programa Sentinela, com lista de discussão, correio eletrônico, concurso de boas práticas, espaço para divulgação de informações e encaminhamentos de interesse do Programa;

9.6.9. inclua na regulamentação do Programa Sentinela a obrigatoriedade de assistência jurídica às equipes dos centros e serviços de referência e aos beneficiários;

9.6.10. estabeleça cláusula nos convênios / termos de responsabilidade, sobre a necessidade de divulgação das ações do Programa pelos estados e municípios, para todos os órgãos e agentes envolvidos no enfrentamento e atendimento dos casos de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes;

9.6.11. estude, em conjunto com a SEDH, formas apropriadas de implantar os meios necessários para custear o deslocamento dos usuários até o centro de referência ou até as instituições que prestam os serviços, a exemplo do que já ocorre no Programa Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, também sob a responsabilidade do MDS;

9.6.12. promova e efetue discussão com estados e municípios para colher informações com vistas à revisão do sistema de acompanhamento quali quantitativo, a fim de torná-lo adequado e mais próximo da realidade e elabore e divulgue documento com o resultado da avaliação;

9.6.13. estabeleça cláusula no convênio ou termo de responsabilidade sobre a obrigatoriedade dos municípios encaminharem o relatório quali quantitativo, tempestivamente, às coordenações estaduais;

9.6.14. reitere e reforce na regulamentação do Programa, assim como nos termos de convênio/responsabilidade, a necessidade e obrigatoriedade do acompanhamento junto às famílias, das ações desenvolvidas nos centros de referência e na rede de serviços;

9.6.15. inclua na regulamentação do Programa documento que contemple procedimentos de acompanhamento a ser realizado pelos centros de referência;

9.6.16. elabore e divulgue para estados e municípios documento que contenha a definição clara das atribuições do Programa no que concerne aos limites do atendimento psicossocial e terapêutico;

9.6.17. readeque os níveis de atendimento (modalidades) previstos na Portaria nº 878/2001, às limitações e ao perfil das ações empreendidas nos centros de referência de cada município;

9.6.18. divulgue para estados e municípios os resultados consolidados das ações empreendidas, inclusive as consolidações provenientes do relatório quali quantitativo;

9.6.19. institua, nos programas sociais do MDS, reserva de vagas para a inclusão das crianças e adolescentes atendidos pelo Programa Sentinela;

9.6.20. oriente estados, municípios, centros e serviços de referência a priorizarem casos de abuso e de exploração sexual, a fim de que tenham atendimento prioritário, conforme previsto na regulamentação do Programa;

9.6.21. articule junto ao Ministério da Saúde, para que se defina as competências quanto à prestação de serviços, no que se refere aos agravos mentais decorrentes da violência crônica e dos atendimentos psicoterapêuticos;

9.6.22. implemente e acompanhe plano semestral de monitoramento e supervisão técnica da execução do Programa nos municípios, previamente pactuado com os estados;

9.6.23. implemente plano de avaliação anual *in loco* da execução do Programa nos estados e municípios;

9.6.24. institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.6.24.1. proporção de projetos aprovados = total de projetos aprovados pela gerência do Programa Sentinela no MDS / total de projetos encaminhados àquela gerência, por ano;

9.6.24.2. custo de atendimento por beneficiário para a União = total de recursos federais repassados para os municípios atendidos pelo Sentinela / total de crianças e adolescentes atendidos em cada município, por ano;

9.6.24.3. proporção de visitas às famílias = total de visitas às famílias de crianças e adolescentes atendidos realizadas no mês / total de famílias atendidas, por município, por mês;

9.6.24.4. proporção de famílias encaminhadas para programas de geração de renda = total de famílias de vítimas que são encaminhadas para ações de geração de renda / total de famílias de vítimas atendidas, por município, por ano;

9.6.24.5. proporção de encaminhamentos para o PETI = total de crianças entre 7 e 14 anos atendidas pelo Sentinela encaminhadas ao PETI / total de crianças entre 7 e 14 anos atendidas, por município, por ano;

9.6.24.6. proporção de evasão do atendimento = total de crianças e adolescentes que abandonaram o Programa Sentinela / total de crianças e adolescentes atendidos, por município, por ano;

9.6.24.7. proporção de atendimento de casos de exploração sexual = total de crianças e adolescentes atendidos pelo Sentinela que foram resgatados das atividades de exploração sexual / total de crianças e adolescentes atendidos pelo Programa, por município, por mês;

9.6.24.8. proporção de famílias de baixa renda atendidas pelo Programa = total crianças e adolescentes atendidos cujas famílias possuem renda *percapita* familiar menor que ½ salário mínimo / total de vítimas atendidas pelo Sentinela, por município, por ano;

9.6.25. dissemine as boas práticas desenvolvidas por municípios e estados apresentadas neste Relatório.

9.7. Remeter cópia do presente Acórdão bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.7.1. ao Secretário Especial de Direitos Humanos; ao Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ao Ministro da Casa Civil da Presidência da República; ao Secretário Federal de Controle Interno; ao Secretário Nacional de Justiça – Ministério da Justiça; ao Ministro da Saúde; ao Ministro da Educação; ao Ministro do Trabalho e Emprego; ao Ministro do Turismo; ao Ministro do Esporte; à Senadora Federal Patrícia Saboya Gomes; à Deputada Federal Maria do Rosário Nunes; aos Prefeitos municipais de Maceió e São Miguel dos Campos em Alagoas; Feira de Santana e Salvador na Bahia; Caucaia e Fortaleza no Ceará; Goiânia em Goiás; Corumbá e Campo Grande no Mato Grosso do Sul; Abaetetuba e Belém no Pará; Cabo de Santo Agostinho e Recife em Pernambuco; Niterói e Rio de Janeiro no Rio de Janeiro; Porto Velho em Rondônia; Coordenadores do Programa Sentinela nos estados; Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; à Organização Internacional do Trabalho – OIT; ao Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef; à *United States Agency for International Development – USAID*;

9.7.2. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, propondo que o Acórdão, Relatório e Voto sejam examinados pelas Comissões de Assuntos

Sociais e de Fiscalização e Controle das respectivas Casas, assim como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

9.7.3. ao Ministério Público Federal, às suas representações regionais e aos Ministérios Públicos Estaduais;

9.7.4. ao Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo - Embratur;

9.7.5. ao Ministério das Relações Exteriores, objetivando o encaminhamento aos Embaixadores dos países que integram a União Européia e dos países que fazem fronteira com o Brasil;

9.7.6. ao Presidente da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e aos Eminentíssimos Cardeais do Brasil;

9.7.7. aos governadores do Estado do Amazonas, Ceará e Rio Grande do Norte;

9.7.8. ao governador do Rotary Club do Distrito 5437 (Distrito Federal e Goiás), bem como ao Presidente do Rotary Club Lago Sul, Dr. Danilo Sili Borges;

9.8. Determinar à Seprog que promova a realização do monitoramento da implementação das recomendações constantes do presente Acórdão, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão 778/2003-TCU-Plenário; e

9.9. Arquivar os presentes autos na Seprog e encaminhar cópia para a 6ª Secex, a qual se vincula a Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH, Órgão ligado à Presidência da República, assim como à 4ª Secex, ante o exame do Programa Sentinela, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

10. Ata nº 41/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 3/11/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator), Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

VALMIR CAMPELO  
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA  
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral