

## Relatório do ministro relator

Cuidam os autos do segundo e último monitoramento pertinente à implementação das determinações e recomendações insertas no Acórdão 304/2004 - Plenário (TC 012.274/2003-2, Ata 09/2004, Sessão de 24/03/2004), mediante o qual esta Corte de Contas deliberou acerca dos achados de Auditoria de Natureza Operacional tendo por objeto o Programa Reinserção Social do Adolescente em conflito com a Lei, a cargo da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, unidade vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República.

2. A execução do presente monitoramento e a elaboração do relatório correspondente ocorreram no período de 18/02 a 27/03/2009. A versão preliminar do relatório foi remetido à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio do Ofício Seprog nº 72/2009, de 15/06/2009 (fl. 65), com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal, consoante estabelece o item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000.

3. As respostas obtidas em atendimento à diligência supra, encaminhadas a este Tribunal por meio do Ofício nº 435/2009/-GAB/SPDCA/SEDH/PR, de 22/06/2009, assinado pela Coordenadora do programa, Sra. Lucia Helena S. J. Rodrigues (fls. 88-89), foram submetidas ao exame da unidade instrutiva (Seprog) e incorporadas ao relatório final de monitoramento.

4. Para efeito de composição do presente Relatório, reproduzo parte substantiva do trabalho desenvolvido pela equipe técnica da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, vazado nos seguintes termos:

### "1. Introdução

1. Em 2003, o Tribunal de Contas da União - TCU realizou auditoria operacional no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei (TC-012.274/2003-2), relatada pelo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha e apreciada pelo Plenário em 24/03/2004, o que resultou no Acórdão nº 304/2004. Esse programa, que na Lei Orçamentária de 2009 era denominado de Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-Sinase, é gerenciado pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, órgão da Presidência da República.

2. As principais constatações da auditoria realizada em 2003 foram:

- a) indefinição das atribuições e competências de cada instância envolvida no processo e baixo grau de articulação entre as esferas de governo;
- b) deficiente integração do sistema de cumprimento de medidas sócio-educativas com outras áreas governamentais;
- c) desconhecimento do programa por parte dos intervenientes no processo de aplicação das medidas sócio-educativas, em especial os juízes, os defensores públicos e o Ministério Público;
- d) atuação dos Conselhos dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes estaduais e municipais pouco efetiva;
- e) insuficiência e inadequação da estrutura física das unidades de internação para o atendimento aos adolescentes (superlotação, falta de espaços adequados para a prática de atividades esportivas e de lazer, insuficiência de cursos profissionalizantes, reduzida área dos dormitórios, deficiências na qualidade do ensino formal oferecido);

- f) insuficiência de programas de capacitação específicos voltados para os técnicos que atuam na área;
- g) deficiências e baixa utilização do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - Sopia;
- h) carência de atendimento especializado para os adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa que sofrem de drogadição e distúrbios mentais, em desacordo com o que dispõem os artigos 101, inciso VI, e 112, parágrafo 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e de atendimento sociopsicopedagógico das suas famílias.

3. As deliberações do Acórdão nº 304/2004-Plenário vêm sendo objeto de Monitoramento por esta Corte de Contas, nos termos art. 243 do Regimento Interno do TCU, seguindo metodologia definida no Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 12/2002. O primeiro Monitoramento foi realizado no período de 27/06 a 08/07/2005, culminando no Acórdão 2282/2005-Plenário (TC 011.261/2005-6).

4. O presente relatório dá continuidade à sistemática de monitoramento, apresentando o estágio das deliberações desta Corte de Contas seis anos após a realização da auditoria.

5. A metodologia adotada neste trabalho compreendeu: a) análise documental, a partir de informações disponibilizadas pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, através da Nota Técnica de 9/4/2007 e das Notas Técnicas em resposta aos Ofícios de Requisição nº 01-44/2009 e nº 02-44/2009, ambos da Seprog, bem como de normas, manuais, relatórios, registros administrativos e banco de dados relacionados ao programa; e b) entrevistas com os gestores do programa.

6. Para fins de estruturação do relatório, as 28 deliberações do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário foram agrupadas em quatro categorias: i) integração entre as políticas públicas e os sistemas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei; ii) organização e gestão dos órgãos e entidades do sistema de atendimento socioeducativo; iii) regulamentação e divulgação do sistema de atendimento socioeducativo; iv) gestão da informação e monitoramento do programa (Tabela 1).

Tabela 1: Agrupamento das recomendações do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário.

Perfil das recomendações	Quantidade	%
Integração entre as políticas públicas e os sistemas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei (Capítulo 3)	4	14%
Organização e gestão dos órgãos e entidades do sistema de atendimento socioeducativo (Capítulo 4)	7	25%
Regulamentação e divulgação do sistema de atendimento socioeducativo (Capítulo 5)	10	36%
Gestão da informação e monitoramento do programa (Capítulo 6)	7	25%
Total	28	100%

7. As determinações 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 304/2004-Plenário não foram objeto deste segundo monitoramento, pois já se encontram cumpridas. A determinação 9.5.1, que diz respeito à criação de Grupo de Contato com o objetivo de atuar como canal de comunicação no acompanhamento da implementação das recomendações do citado Acórdão, foi atendida pelo gestor por meio de publicação de Portaria em 26 de janeiro de 2005. A determinação 9.5.2 foi atendida tendo em vista as providências do gestor no encaminhamento do Plano de Ação.

8. Além desta introdução, o presente relatório está estruturado em oito outros capítulos. O capítulo 2 apresenta breve contextualização da situação do adolescente em conflito com a lei no Brasil e visão geral do Sinase, com informações sobre seus objetivos, características e aspectos orçamentários. Nos capítulos 3 a 6 são apresentadas as conclusões deste monitoramento, relatando-se as deficiências encontradas pela auditoria, em 2003, no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, bem como as deliberações do Tribunal para aperfeiçoá-lo e as medidas adotadas pelos responsáveis em cumprimento ao Acórdão 304/2004-Plenário. Por fim, os capítulos 7, 8 e 9 tratam, respectivamente, da análise dos comentários do gestor, das conclusões do trabalho e da proposta de encaminhamento.

## 2. Visão geral do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

9. Conforme levantamento realizado pela SPDCA, existiam no Brasil, em 2006, cerca de 60 mil adolescentes e jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas, sendo 15 mil em meio fechado (internação, internação provisória e semiliberdade) e 45 mil em meio aberto. Esse quantitativo representava 0,2% do total da população brasileira na idade de 12 a 18 anos. O Gráfico 1 retrata a relação entre o número de adolescentes internos e a população de 12 a 18 anos, por unidade da Federação, a partir de dados levantados pela SPDCA e da população de adolescentes aferida no Censo 2000 do IBGE. O número obtido na relação apresenta-se em escala 1/10.000.

Gráfico 1: Relação entre o número de adolescentes internos e a população de 12 a 18 anos, por unidade da Federação, em 2006, em escala de 1/10.000.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo. SPDCA, 2006; e Censo Populacional. IBGE, 2000.

10. A violência afeta gravemente os adolescentes. Segundo Rocha (2002), se comparados os dados referentes aos atos infracionais praticados por adolescentes e jovens com os dados sobre adolescentes e jovens vitimizados, verifica-se que a proporção destes é muito maior com relação àqueles. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO trabalha com três grandes categorias de mortalidade violenta entre os jovens, classificadas como "causas externas": acidente de trânsito, homicídios e suicídios. Segundo Waiselfisz (2004), 39,9% da morte por causas externas referem-se a homicídios praticados contra a população jovem. Sendo o número de mortes por causas externas de adolescentes entre 10 e 19 anos, equivalente a 116.015, nos anos de 2000 a 2006, conclui-se que, destes, 46.290 foram mortos por homicídios praticados contra esse público.

11. O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA trouxe uma inovação em relação a um passado de controle e de exclusão social da criança e do adolescente. O ECA afirmou a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento, o reconhecimento da sua situação de vulnerabilidade e a responsabilidade conjunta da família, da sociedade e do Estado quanto à sua proteção. A intervenção do Estado em relação ao adolescente em conflito com a lei passou a ter, após a instituição do ECA, um caráter pedagógico, voltado à reinserção social do adolescente.

12. O processo de reinserção social dos adolescentes que cometeram ato infracional pressupõe a aplicação das seguintes medidas sócio-educativas, estabelecidas nos artigos 112 e 115 a 123 do ECA: a) advertência - admoestação verbal; b) obrigação de reparar o dano - restituição, ressarcimento do dano ou compensação do prejuízo; c) prestação de serviços à comunidade - realização de tarefas gratuitas de interesse geral; d) liberdade assistida - acompanhamento do adolescente, com a realização da promoção social dele e de sua família, da inserção em programa de auxílio e assistência social, se for o caso, da supervisão da frequência e do aproveitamento escolar e de diligências no sentido da profissionalização e da inserção no mercado de trabalho; e) semiliberdade - possibilita a realização de atividades externas e são obrigatórias a escolarização e a

profissionalização; f) internação - medida privativa de liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

13. A aplicação das medidas sócio-educativas, conforme o artigo 146 do ECA, é de responsabilidade do Juiz da Infância e da Juventude, ou do Juiz que exerce essa função, na forma da Lei de Organização Judiciária local. Já a execução das medidas sócio-educativas está a cargo de estados e municípios.

14. Parâmetros e diretrizes para a execução das medidas sócio-educativas foram discutidos por diversos setores da sociedade e sistematizados em um documento, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, em 2006. Conhecido como Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase, esse documento constitui-se de guia para a implementação dos sistemas socioeducativos estaduais, municipais e do Distrito Federal. A coordenação nacional do Sinase é atribuição da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente - SPDCA, vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH.

15. À época da auditoria, em 2003, o programa orçamentário auditado pelo TCU denominava-se Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, inserido no Plano Plurianual - PPA 2000-2003 com o código 0152. Esse programa continha 12 ações, das quais foram auditadas: a) implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas sócio-educativas não privativas de liberdade; b) capacitação de recursos humanos dos sistemas de Segurança, Justiça e Atendimento ao adolescente em conflito com a lei; c) implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo; d) implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei e sua família; e) atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei.

16. No PPA 2004-2007, o programa manteve a numeração anterior, mas teve seu nome alterado para Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei. As ações foram reduzidas para três: a) apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória; b) apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas e egressos; c) apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial.

17. No PPA 2008-2011, o programa ganhou nova denominação, sendo chamado de Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - Pró-Sinase, passando a contar com as seguintes ações orçamentárias: a) serviços de proteção social aos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas; b) formação de operadores do Sistema de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei; c) apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de semiliberdade e internação; d) apoio à municipalização e à descentralização das medidas sócio-educativas em meio aberto; e) apoio a serviços de defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei.

18. O histórico orçamentário do programa Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito - Pró-Sinase, no período de 2000 a 2008, está representado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Histórico orçamentário do programa Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, de 2000 a 2008.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados. Consulta em março de 2009.

3. Integração entre as políticas públicas e os sistemas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei

19. Este capítulo discorre sobre as medidas adotadas pelos gestores no sentido de articular os distintos níveis de governo e os distintos atores envolvidos no sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, com o objetivo de proporcionar aos beneficiários do programa a prestação de serviços complementares nas áreas de saúde, escolarização, profissionalização e apoio psicossocial.

#### Diagnóstico da auditoria do TCU em 2003

20. Não obstante o ECA estabeleça que a política de atendimento ao adolescente deva ser articulada entre as diversas esferas de governo, à época da auditoria, não foi identificada a integração de outros programas com o sistema de cumprimento de medidas sócio-educativas. A auditoria constatou, ainda, que a maioria dos adolescentes em conflito com a lei estava envolvida com drogas, o que contribui para o aumento da criminalidade e da sua reincidência entre os adolescentes, além de reduzir as oportunidades de acesso ao emprego e à escola. Nesse sentido, foi detectada a carência de atendimento especializado para os adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa que sofrem de drogadição e distúrbios mentais, em desacordo com o que dispõem os artigos 101, inciso VI, e 112, §3º do ECA, o que explicita a desarticulação entre os gestores estaduais das áreas de atendimento ao adolescente e os da área de saúde.

#### Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

21. Com o intuito de contribuir para a melhor integração entre as políticas públicas e os sistemas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, o Acórdão 304/2004-TCU-Plenário recomendou à SEDH e à SPDCA a adoção das seguintes medidas:

##### À SEDH:

9.1.2 promova ações, em articulação com o Ministério da Saúde, no sentido de que sejam implementadas ações específicas para o tratamento de dependência química e distúrbios mentais dos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas.

9.1.3 promova ações, em articulação com o Ministério do Trabalho e Emprego, para facilitar o acesso ao emprego dos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas, a exemplo da inclusão desses adolescentes no Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens.

9.1.4 promova ações, em articulação com o Ministério da Educação, com o Conselho Nacional de Secretários de Educação - Undime, no sentido de melhorar o acesso às escolas e o convívio estudantil dos adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas.

##### À SPDCA:

9.3.1 promova a formação de grupos de coordenação com outros programas governamentais, a exemplo do Agente Jovem, do Combate à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes - Sentinela e dos Centros de Atenção Psicossociais - CAPS.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2009

Recomendação 9.1.2 - em implementação

Recomendação 9.1.3 - em implementação

Recomendação 9.1.4 - em implementação

Recomendação 9.3.1 - em implementação

22. A instituição da Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sinase e a criação da Agenda Social da Criança e do Adolescente sinalizam a intenção do Governo Federal em integrar diversos programas governamentais de modo a garantir maior integralidade da política de apoio ao adolescente em conflito com a lei, na busca pela prestação regular de serviços complementares às medidas socioeducativas.

23. Para acompanhar o Sinase, foi instituída, por meio de Decreto Presidencial de 13 de julho de 2006, uma Comissão Intersetorial composta por representantes de oito ministérios, quatro secretarias vinculadas à Presidência da República, além do Conanda e do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, e, tendo como convidados, o Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social - Fonseas e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - Congemas.

24. Em dezembro de 2006, foi lançado o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, documento elaborado pelo Conanda e pelo CNAS, contendo estratégias, objetivos e diretrizes para prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e retorno ao convívio com a família de origem. O documento ressalta a importância de articulação desse Plano com o Sinase, no sentido de humanizar a execução das medidas socioeducativas, reforçando especialmente o direito à convivência cotidiana dos adolescentes com suas famílias e comunidades, que acaba sendo limitado pelas medidas restritivas da liberdade.

25. Em 2007, por meio de Decreto Presidencial de 11 de outubro, cria-se, no âmbito da SEDH, o Comitê Gestor Interministerial do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com a finalidade de articular, acompanhar e avaliar suas ações.

26. Ainda em 2007, a SPDCA, juntamente com a Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sinase, elaborou uma Agenda Social da Criança e do Adolescente, onde consta proposta de co-financiamento federal, por diversos ministérios, de projeto relativo à implantação do sistema nacional de atendimento socioeducativo, denominado "Na Medida Certa". As iniciativas previstas no projeto Na Medida Certa são: a) municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto; b) construção e reforma de unidades de internação e semiliberdade; c) financiamento de ações em unidades de internação, como a criação de salas multimídia e biblioteca, aceleração da escolaridade, atenção à saúde integral, implantação de programas culturais e esportivos, e desenvolvimento de cooperativas de economia solidária; d) inclusão prioritária dos adolescentes de 15 a 17 anos no programa Bolsa Família.

27. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, a SPDCA encaminhou Nota Técnica a este Tribunal, datada de 10/03/2009, descrevendo o estágio das medidas estratégicas previstas no projeto Na Medida Certa, conforme sintetizado nos parágrafos que se seguem.

28. Na área de Saúde, foi realizada a revisão da Portaria Interministerial nº 340/2004, dando origem a Portaria Interministerial nº 647/2008, que traz as seguintes inovações em relação à anterior: a) o detalhamento dos profissionais que deverão compor a equipe mínima interdisciplinar de saúde nas unidades de atendimento dos adolescentes em conflito com a lei e os parâmetros para construção, ampliação ou reforma de estabelecimento de saúde nessas unidades; b) a definição de que a atenção integral à saúde dos adolescentes deve ser prioritariamente oferecida pela Rede Local de Saúde; c) a redefinição de valores para o incentivo à Política de Atenção Integral à Saúde dos Adolescentes em Conflito com a Lei e definição do Fundo Nacional de Saúde como agente repassador deste incentivo ao Fundo Estadual de Saúde ou ao Fundo Municipal de Saúde; d) a definição do Programa de Trabalho "Atenção à Saúde do Adolescente e Jovem", da pasta do Ministério da Saúde, como fonte orçamentária destes repasses.

29. Por ocasião do primeiro monitoramento, em 2005, os gestores informaram que nenhum estado apresentou o Plano Operativo previsto na Portaria Interministerial nº 340/2004, no qual deveriam detalhar as medidas voltadas a promover, proteger e recuperar a saúde dos adolescentes em conflito com a lei. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, a SPDCA informou que, em 2008, houve suporte financeiro a cinco Estados que concluíram os Planos Operativos Estaduais, articulados à construção de ambulatórios de saúde nas unidades de atendimento. Outros oito estados estavam em processo de aprovação de projetos para financiamento. A SPDCA comentou ainda o apoio dado pelo Ministério da Saúde a um projeto piloto no Paraná para atendimento em saúde mental dos adolescentes em privação de liberdade.

30. Na área de Educação, a SPDCA informou que, em 2008, o Ministério da Educação realizou levantamento sobre a rede escolar nas unidades de internação, incluindo dados sobre os adolescentes e sua escolaridade. Foram levantadas as carências de material de apoio em multimídia e a estrutura mínima necessária para o funcionamento das escolas naquelas unidades.

31. Na área de Esporte, a linha estratégica de atuação é o Programa Segundo Tempo. O Ministério do Esporte oferece apoio financeiro para a implementação e equipagem de núcleos de esporte recreativo e de lazer, incluindo apoio à capacitação do pessoal envolvido. Em 2008, segundo a SPDCA, o programa havia sido adequado às especificidades do sistema socioeducativo.

32. Na área de Justiça e Cidadania, a SPDCA informa que o Ministério da Justiça tem apoiado a implantação de Núcleos Especializados para a defesa técnica dos adolescentes nas Defensorias Públicas. Ademais, por meio do Programa Nacional de Segurança Pública - Pronasci é financiada a construção de unidades sócio-educativas. Em 2008, foram construídas quatro unidades e um núcleo de atendimento municipal integrado. Além disso, o Ministério da Justiça realizou levantamento das delegacias especializadas e a inclusão da temática do sistema de atendimento socioeducativo em cursos de capacitação dos operadores de sistema de segurança.

33. Na área de Cultura, segundo informa a SPDCA, o Ministério da Cultura tem fomentado a implantação do Programa Cultura Viva, através dos Pontos de Cultura, com atividades culturais a serem desenvolvidas nas unidades sócio-educativas. Entretanto, de acordo com a SPDCA, poucos avanços foram feitos nessa área, em especial por dificuldades dos gestores em identificar Pontos de Cultura existentes nas comunidades de abrangência das unidades de internação.

34. Outras iniciativas voltadas a esse público tratam de: a) projeto de apoio à promoção da igualdade racial no âmbito do Sistema de Atendimento Socioeducativo, pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, que foram adiados para 2009 por motivos estruturais desta Secretaria; b) estudo, pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, de inclusão das demandas do Sistema de Atendimento Socioeducativo nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres; c) implantação do Programa de Educação de Jovens e Adultos - Proeja e do Projeto Pró-jovem Urbano, de maneira a garantir aos adolescentes a elevação de sua escolaridade e a qualificação profissional inicial.

35. Além das ações mencionadas anteriormente, em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS passou a co-financiar as medidas sócio-educativas em meio aberto. Segundo a Portaria MDS nº 440, de 23 de agosto de 2005, há o Piso Fixo de Média Complexidade que consiste em valor básico de co-financiamento federal, em complementaridade aos financiamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal destinados aos serviços prestados pelo Programa de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, bem como aos serviços prestados pelos Centros de Referência Especializada de Assistência Social - Creas. Cabe à SEDH, no âmbito desta medida, a formação continuada de equipes dos Creas responsáveis pelo atendimento dos adolescentes. A Portaria MDS nº 222, de 30 de junho de 2008, dispõe sobre as regras de co-financiamento federal para implementação dos Creas e do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social.

36. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, a SPDCA informou que o cofinanciamento do MDS iniciou-se em 2008, com a adesão de 384 municípios de mais de 50 mil habitantes, o que permitiu a universalização dos programas nas capitais, superando o índice registrado em 2006, de 45% de capitais com serviços implantados.

37. As iniciativas apresentadas pela SPDCA estão em consonância com o objetivo das recomendações analisadas neste capítulo. Todavia, tendo em vista a incipiência e o caráter continuado das diversas medidas previstas na Agenda Social da Criança e do Adolescente, que, se efetivamente implementadas, produzirão resultados de médio a longo prazo em consolidar uma melhor atenção ao adolescente em conflito com a lei, integrando atendimentos na área de assistência social, saúde, educação, qualificação profissional, entre outros, entende-se que as recomendações 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.3.1 devam ser consideradas como em implementação.

#### 4. Organização e gestão dos órgãos e unidades do sistema de atendimento socioeducativo

38. Este capítulo trata das recomendações que buscam corrigir deficiências identificadas durante a auditoria na gestão dos recursos-humanos, materiais e na infra-estrutura de quatro importantes atores do sistema socioeducativo: i) o gestor federal (SEDH, por intermédio da SPDCA); ii) os operadores do direito (promotorias, defensorias e Poder Judiciário); iii) as unidades de atendimento nos estados e municípios; e iv) o controle social (Conselhos de Direitos e Tutelares).

#### Diagnóstico da auditoria do TCU em 2003

39. Durante o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, o TCU verificou insuficiência de recursos humanos da SEDH, dos estados e das entidades de atendimento. Não havia normativos e estudos em nível nacional com o fito de disciplinar a quantidade ideal de técnicos por adolescente nas unidades de execução de medidas sócio-educativas.

40. Outro problema encontrado na auditoria foi a insuficiência de programas específicos de capacitação voltados para os técnicos que atuavam junto aos adolescentes em conflito com a lei e suas famílias, que tinha por consequência a incorreta aplicação da política de atendimento preconizada no ECA e ausência de proposta pedagógica a ser aplicada aos beneficiários.

41. O relatório de auditoria apontou também que a estrutura arquitetônica da maioria das unidades de internação e de semiliberdade não era compatível com as diretrizes traçadas pelo ECA (art. 94, incisos X e XI), haja vista a falta de espaços para a prática de atividades esportivas e de lazer, a insuficiência de cursos profissionalizantes, a reduzida área dos dormitórios frente a quantidade de adolescentes alojados e as deficiências na qualidade do ensino formal oferecido. O problema de maior incidência enfrentado pelas unidades era a superlotação. A maioria das unidades não estava seguindo a Resolução do Conanda nº 46, de 29/10/1996, que determina, em seu artigo 1º, que nas unidades de internação seja atendido um número de adolescentes não superior a quarenta. Um dos fatores para a superlotação apontado foi a reduzida distribuição regionalizada de unidades de internação.

42. Mesmo constituindo-se, segundo o ECA, como uma das diretrizes da política de atendimento, a auditoria constatou a não criação de conselhos municipais e estaduais dos direitos da criança e do adolescente, bem como atuação deficiente em boa parte daqueles já existentes.

#### Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

43. No sentido de aperfeiçoar os instrumentos de organização e gestão dos recursos humanos, materiais e da infra-estrutura do programa, o Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário recomendou aos gestores responsáveis a adoção das seguintes medidas:

À SEDH:

9.1.1 dote a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições.

À SEDH e ao Conanda:

9.2.4 incentivem a capacitação dos operadores do direito, por meio de convênios ou de execução direta, com a promoção de treinamentos e eventos voltados ao conhecimento do ECA e à conscientização da importância da integração preconizada em seu artigo 88;

9.2.5 incentivem o aprimoramento das entidades de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, por meio da formulação e divulgação de parâmetros de qualidade, bem como da definição do quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento dessas entidades;

9.2.10 realizem estudos para definir o quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento das entidades de atendimento (art. 2º, inciso I da Lei nº 8.242/91).

À SPDCA:

9.3.3 estabeleça agenda de discussão com os estados, a fim de incentivá-los a implementar programas de capacitação continuada dos agentes envolvidos com o atendimento do adolescente em conflito com a lei, com o estabelecimento de currículo mínimo (incluindo treinamento sobre drogadição e distúrbios mentais);

9.3.10 conclua o diagnóstico realizado em relação aos conselhos municipais e tutelares, para fins de apoio previsto no art. 2º, inciso III, da Lei nº 8242, de 12/10/1991.

Ao Conanda:

9.4.3 avalie a atuação dos conselhos estaduais e municipais da Criança e do Adolescente, nos termos previstos no artigo 2º, inciso IV, da Lei nº 8242, de 12/10/1991, para identificar as principais dificuldades enfrentadas no seu mister e propor medidas visando a superação dessas dificuldades.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2009

Recomendação 9.1.1 - em implementação

44. Foi observado que a atual estrutura de recursos humanos na SPDCA é apontada como um fator limitante da atuação da secretaria na condução e no controle do programa.

45. Em Nota Técnica encaminhada a este Tribunal, em 09 de abril de 2007, em resposta ao Ofício Seprog/TCU nº 3/2007, a SPDCA informou que havia solicitado incremento de recursos orçamentários e humanos via Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos. Em 2007, houve a contratação de mais três funcionários. A SPDCA estava, naquele ano, com seu quadro de pessoal composto por um coordenador geral, dois gerentes de projetos, dois auxiliares, um estagiário e cinco técnicos, sendo, dentre esses, um cargo de Direção e Assessoramento Superiores - DAS 3, um especialista em políticas públicas e gestão governamental, um contrato temporário e dois terceirizados.

46. Foi apontado déficit de pessoal para atuar, principalmente, nas competências atribuídas pelos incisos IV e VII, do art. 3º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.627/2007, que tratam, respectivamente, da manutenção do Sistema nacional de Informações sobre Atendimento Socioeducativo e do processo de avaliação dos Sistemas Estaduais, Distrital e Municipais de Atendimento Socioeducativo, e de suas entidades e programas.

47. Como as medidas adotadas ainda não suprem integralmente as deficiências de pessoal citadas, sobretudo pela não efetivação de uma proposta de reestruturação administrativa compatível com as novas responsabilidades que poderão ser exigidas da SPDCa em face da aprovação do Projeto de Lei nº 1.627/2007, entende-se que a recomendação 9.1.1 ainda encontra-se em implementação.

#### Recomendação 9.2.4 - implementada

48. Foi observado que a SEDH e a SPDCa vêm se empenhando em fomentar as ações de capacitação e treinamento dos operadores do direito sobre o ECA.

49. A ação Formação de Operadores do Sistema Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (código 8793) faz parte do Pró-Sinase no PPA 2008-2011 e tem como principais iniciativas: a) constituição do Comitê Nacional de Estudos Avançados de Justiça Juvenil para construção das matrizes formativas unificadas; b) fortalecimento dos centros de formação já existentes; c) criação de cinco novos centros de formação; e d) criação de um curso de especialização para os operadores do sistema socioeducativo.

50. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, a SPDCa informou que foi firmado, no final de 2008, convênio com a entidade Juspopulis para efetivar as matrizes de formação a serem apresentadas em 2009.

51. Quanto aos eventos realizados, três foram destacados pela SPDCa: a) o Encontro de Centros de Formação, o qual contou com a participação de quinze centros, que apresentaram suas experiências, sucessos e dificuldades; b) o Encontro Nacional sobre o Sistema de Informação como Garantia de Direitos dos Adolescentes em Conflito com a Lei, que reuniu gestores estaduais, municipais (das capitais) e representantes do Poder Judiciário, ficando pactuado, via assinatura de termos de compromisso, o uso do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - Sipiia II em todas as unidades sócio-educativas e em todas as capitais, que funcionará via web; c) o Encontro de Articulação dos Juízes da área da infância e da juventude, para o qual 24 Tribunais de Justiça enviaram representantes (ficaram de fora Sergipe, Paraíba e Acre), que assumiram o compromisso de implantar o Sipiia II em todos os Tribunais de Justiça, de auxiliar na discussão do Projeto de Lei nº 1627/2007 e de implementar o Sinase.

52. Por ocasião do primeiro monitoramento, foi informado o lançamento do projeto "Atualização e Integração de Operadores do Direito, Fortalecendo o Eixo da Defesa e do Controle Social na Garantia de Direitos do Adolescente em Conflito com a Lei", pela SEDH. O projeto, com duração de um ano, visava à promoção e atualização do conhecimento de operadores do direito de todo o Brasil, os quais atuam na área da infância e juventude. Na Nota Técnica enviada ao TCU em 09/04/2007, a SPDCa informou que o projeto foi executado, em 2006, em quatro estados (São Paulo, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais).

53. Ante as medidas realizadas, verifica comprometimento dos gestores em fomentar a capacitação dos operadores do direito, objeto da recomendação 9.2.4, a qual deve, portanto, ser considerada implementada.

#### Recomendação 9.2.5 - implementada

#### Recomendação 9.2.10 - implementada

#### Recomendação 9.3.3 - implementada

54. O Sinase definiu parâmetros sobre as condições operacionais mínimas das unidades de atendimento com relação à infra-estrutura disponível e a organização das equipes.

55. O capítulo 6 da publicação do Sinase estabelece parâmetros de gestão pedagógica no atendimento socioeducativo, afirmando que:

A estrutura física das unidades de atendimento e/ou programas será orientada pelo projeto pedagógico e estruturada de modo a assegurar a capacidade física para o atendimento adequado à execução desse projeto e à garantia dos direitos fundamentais do adolescente. (BRASIL, 2006)

56. Em relação à estrutura física, o Sinase registra que é condição fundamental que as entidades e/ou programas de atendimento que executam a internação provisória e as medidas sócio-educativas assegurem os seguintes aspectos, de acordo com a necessidade peculiar de cada medida:

Condições adequadas de higiene, limpeza, circulação, iluminação e segurança; Espaços adequados para a realização de refeições; Espaço para atendimento técnico individual e em grupo; Condições adequadas de repouso dos adolescentes; Salão para atividades coletivas e/ou espaço para estudo; Espaço para o setor administrativo e/ou técnico; Espaço e condições adequadas para visita íntima; Espaço e condições adequadas para visita familiar; Área para atendimento de saúde/ambulatórios; Espaço para atividades pedagógicas; Espaço com salas de aulas apropriadas, contando com sala de professores e local para funcionamento da secretaria e direção escolar; Espaço para a prática de esportes e atividades de lazer e cultura devidamente equipados e em quantidade suficiente para o atendimento de todos os adolescentes; Espaço para profissionalização. (BRASIL, 2006)

57. Outro aspecto importante trazido pela publicação do Sinase foi a definição do número de adolescentes por unidade de internação. Um passo relevante nesse sentido consistiu-se na mudança da estrutura dos grandes complexos e centros de internação para locais adequados a um número reduzido de adolescentes, possibilitando o melhor acompanhamento dos mesmos. Nos termos a Resolução Conanda nº 46/1996, cada unidade de atendimento deve ter até 40 adolescentes, sendo constituída de espaços residenciais denominados módulos, com capacidade não superior a 15 adolescentes.

58. Consoante exposto no próprio documento do Sinase, "somente a partir da mudança na estrutura física, baseada em um projeto pedagógico e com profissionais capacitados, será possível humanizar o atendimento e transformar as unidades em ambientes verdadeiramente socioeducativos" (BRASIL, 2006).

59. O capítulo 7 da publicação do Sinase estabelece parâmetros arquitetônicos para unidades de atendimento socioeducativo de internação, incluindo orientações para a elaboração de projetos. Nesse sentido, estabelece como "pé-direito" mínimo a altura de 3,0 metros, resguardadas as especificidades de cada ambiente e, no caso da verticalização das edificações, limitar ao máximo de dois pavimentos. Algumas das orientações detalhadas no documento são demonstradas na Tabela 3:

Tabela 2: Orientações estabelecidas pelo Sinase para o desenvolvimento do projeto arquitetônico das unidades de atendimento.

Item Parâmetro

Área mínima do terreno 15.000,00 m<sup>2</sup>

Afastamentos e recuos 5,00 m do edifício para o muro

Distância mínima entre as edificações 5,00 m

Altura mínima dos muros e alambrados 5,00 m

Largura mínima para corredores 1,50 m, quando possuir cômodos em apenas uma lateral

2,00 m, quando possuir cômodos nas duas laterais

Área mínima dos quartos, com instalações sanitárias 5,00 m<sup>2</sup>, por adolescente

Área mínima da lavanderia doméstica 3,00 m<sup>2</sup>

Área mínima da sala de convivência e leitura 16,00 m<sup>2</sup>, até cinco adolescentes. Acima disso, considerar 2,50 m<sup>2</sup> por adolescente

Área mínima da sala de educador com sanitário 7,50 m<sup>2</sup>

Área mínima da sala de atendimento individual ou em grupo 15,00 m<sup>2</sup>, com dimensão mínima de 2,80 m.

Fonte: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase. Brasília-DF: Conanda, 2006.

Obs.: Demais áreas internas e externas constam de anexo ao documento Sinase.

60. Não obstante as orientações do Sinase, os gestores informaram que a natureza federada do país concorre para diversidades locais, considerando as estratégias político-administrativas em cada estado, a exemplo do processo de construção de 59 novas unidades de internação em São Paulo, com recursos próprios, obedecendo a parâmetros diversos daqueles preconizados no Sinase, ou seja, prédios em construção vertical (Nota Técnica em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog).

61. A SPDCA também informou que, a partir de levantamento realizado em 2006, foi constatado que a maioria (318) das unidades sócio-educativas (internação, internação provisória e semiliberdade) ainda conserva o modelo prisional, sendo necessário um investimento grande para o reordenamento físico dessas unidades, em consonância com os parâmetros arquitetônicos preconizados pelo Sinase.

62. Ainda sobre a estrutura de funcionamento das unidades que executam medidas sócio-educativas de internação, semiliberdade, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, o capítulo 5 do documento do Sinase, que trata da gestão dos recursos humanos, apresenta a composição mínima das equipes. A Tabela 4 evidencia a composição mínima do quadro de pessoal em cada modalidade de atendimento socioeducativo.

Tabela 3: composição mínima estabelecida pelo Sinase para o quadro de pessoal das unidades, por modalidade de atendimento socioeducativo.

Modalidade de atendimento socioeducativo Equipe mínima

Prestação de serviços à comunidade 01 técnico para cada 20 adolescentes;

01 referência socioeducativo para cada grupo de até 10 adolescentes;

01 orientador socioeducativo para até 2 adolescentes.

Liberdade assistida Técnicos de diferentes áreas do conhecimento, sendo:

01 técnico para cada 20 orientadores comunitários;

01 orientador comunitário para cada 2 adolescentes.

Semiliberdade 01 coordenador técnico;

01 assistente social;  
01 psicólogo;  
01 pedagogo;  
01 advogado (defesa técnica);  
02 sócioeducadores em cada jornada;  
01 coordenador administrativo e demais cargos nessa área.  
Internação 01 diretor;  
01 coordenador técnico;  
02 assistentes sociais;  
02 psicólogos;  
01 pedagogo;  
01 advogado (defesa técnica);

Socioeducadores;

Outros profissionais necessários ao desenvolvimento da saúde, escolarização, esporte, cultura, lazer, profissionalização e administração.

Fonte: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase. Brasília-DF: Conanda, 2006.

63. O Gráfico 3 trata da proporção entre o quadro de técnicos, socioeducadores e pessoal administrativo das unidades de internação, internação provisória e semiliberdade e a população de adolescentes internos nessas unidades, segundo levantamento realizado pela SPDCA em 2006. Há uma significativa variabilidade de dois dos três indicadores apurados para cada unidade da Federação - "Proporção de socioeducador por adolescente interno" e "Proporção de pessoal administrativo por adolescente interno" - em relação à média Brasil.

Gráfico 3: Proporção quadro de pessoal / lotação das unidades de internação, internação provisória e semiliberdade, Brasil e unidades da Federação, em 2006.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL] Fonte: Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo, SPDCA, 2006.

64. O Gráfico 4 reflete a situação dos estados da Federação quanto à relação entre lotação e capacidade das unidades que executam a medida sócio-educativa de internação nos anos de 2006, 2007 e 2008, segundo levantamento realizado pela SPDCA. Ressalte-se que a capacidade de tais estabelecimentos refere-se apenas aos dados colhidos em 2006, enquanto a lotação apresenta dados obtidos em 2006, 2007 e 2008.

Gráfico 4: Relação entre a lotação e a capacidade das unidades de internação, Brasil e unidades da Federação, de 2006 a 2008.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL] Fonte: Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo, SPDCA, 2006.

65. Observa-se que a média Brasil é de, aproximadamente, um adolescente para uma vaga nas unidades de internação, nos três anos analisados. Em 2008, oito estados apresentaram lotação que extrapolou a 50% da capacidade das unidades de internação, sendo que destes, metade tinha um quantitativo de internos que representava o dobro ou mais do número de vagas.

66. Essa situação justifica a estratégia adotada pelo Sinase, que tenta reverter a tendência crescente de internação dos adolescentes, bem como confrontar a sua eficácia invertida, uma vez que se tem constatado que a elevação do rigor das medidas não tem melhorado substancialmente a inclusão social dos egressos do sistema socioeducativo. Daí a priorização das medidas em meio aberto (prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida) em detrimento das restritivas de liberdade (internação).

67. Outro ponto objeto de recomendação do TCU foi com relação à capacitação continuada dos agentes envolvidos com o atendimento do adolescente em conflito com a lei. A esse respeito, o documento do Sinase afirma que:

Os programas de atendimento que executam a internação provisória e as medidas sócio-educativas deverão buscar profissionais qualificados para o desempenho das funções, utilizando critérios definidos para a seleção e contratação de pessoal, entre eles a análise de currículo, prova escrita de conhecimento e entrevista. (BRASIL, 2006)

68. O documento diz ainda que tais programas deverão oportunizar e oferecer formação e capacitação continuada específica para o trabalho socioeducativo e em serviço, sendo esta parte da política de recursos humanos, compreendendo minimamente as seguintes ações: a) capacitação introdutória, específica e anterior à inserção do funcionário no sistema; b) formação continuada, como atualização e aperfeiçoamento durante o trabalho; e c) supervisão externa, coordenada por especialistas extra-institucionais, com o objetivo de redirecionamento de rumos.

69. Por ocasião do primeiro monitoramento, o gestor informou que deveria iniciar, em outubro de 2005, a capacitação de todos os diretores de unidades de atendimento, sendo, inicialmente, treinados aqueles do Pará, Espírito Santo e Amapá. Também relatou a previsão de cooperação internacional para a realização de programa de formação de técnicos nas áreas de drogadição e distúrbios mentais.

70. Em Nota Técnica, de 09/04/2007, a SPDCA informou que se estava estudando, por intermédio da articulação com os gestores estaduais no Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fonacriad, os meios para o estabelecimento de centros de formação e capacitação nos estados, em parceria com as universidades. Nesse sentido, foi firmado convênio com a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG para curso de pós-graduação lato sensu, com ênfase no sistema socioeducativo. Também foi comunicada a capacitação de 2.355 técnicos, educadores e dirigentes de unidades de cumprimento de medida sócio-educativa, realizada em 2006.

71. Em 2006, a SEDH publicou uma coleção de guias, objetivando contribuir para a formação de operadores e gestores do sistema socioeducativo no Brasil. Com essa coleção, a Secretaria preenche parte da lacuna verificada na auditoria, no que se refere à construção de parâmetros pedagógicos para o atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Com esses parâmetros, visa-se suscitar nos dirigentes, técnicos e socioeducadores o compromisso ético, a vontade política e a competência técnica para desenvolverem em si mesmo e em suas equipes as habilidades básicas, específicas e de gestão necessárias para materializar o Sinase no país.

72. A publicação "Parâmetros para a Formação do Socioeducador" (SEDH, 2006), por exemplo, traz a reflexão sobre as competências técnicas e relacionais dos operadores do sistema de administração da justiça juvenil, englobando a área jurídica, de execução das medidas socioeducativas e da segurança pública. O autor

ênfatiza a conexão de saberes na socioeducação como estratégia fundamental para contemplar a interdimensionalidade nos programas de atendimento.

73. Conclui-se que foi definido, de maneira detalhada, por meio do documento do Sinase, uma série de parâmetros referentes à estrutura das entidades de atendimento socioeducativo, entre eles aqueles relativos a recursos humanos e arquitetura. Além disso, cabe referência ao Edital Conjunto SEDH/SPDCA e Conanda/FNCA nº 01/2008, que regulamentou os procedimentos e critérios para aprovação de projetos financiados com recursos daqueles órgãos, e condicionou, em seu item 1.3, que todos os projetos apresentados, por órgãos públicos, instituições de ensino superior e organizações não-governamentais deveriam estar em consonância com os planos nacionais específicos e com as diretrizes do Conanda, bem como serem previamente aprovados nos respectivos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Nesse sentido, considera-se que as recomendações 9.2.5, 9.2.10 e 9.3.3 foram implementadas.

Recomendação 9.3.10 - implementada

Recomendação 9.4.3 - implementada

74. Foi constatada a conclusão de diagnóstico a respeito da situação e atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes e dos Conselhos Tutelares, importante subsídio para a tomada de decisão dos gestores em orientar ações de fomento à criação e estruturação dessas instâncias de controle social, em atendimento ao que preconiza o ECA, além da capacitação de conselheiros.

75. O Artigo 2º, inciso III, da Lei nº 8.242/1991 prescreve que compete ao Conanda "dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990".

76. De modo a conceder subsídio à ação do Estado e da sociedade civil, em prol da efetividade destes conselhos, a SEDH, em conjunto com o Conanda e com o Instituto Telemig Celular, realizou, entre fevereiro e novembro de 2006, a pesquisa "Conhecendo a Realidade", que envolveu 5.964 Conselhos, sendo: 3.469 Conselhos Tutelares; 2.469 Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente; e 25 Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente (TORRES et al, 2009).

77. Essa pesquisa consistiu-se em um dos projetos do Programa Pró-Conselho e foi desenhada com o objetivo de: a) produzir o mapeamento dos Conselhos dos Direitos e Conselhos Tutelares do país, detalhando os aspectos que retratam suas condições de atuação; b) analisar o estágio de desenvolvimento dos Conselhos, tanto no âmbito nacional como na divisão regional do país, identificando as principais prioridades para aperfeiçoar seu funcionamento e fortalecer seu papel de gestor social; e c) oferecer subsídios para o planejamento de ações voltadas ao fomento e fortalecimento dos Conselhos e ao aprimoramento das políticas de atenção à criança e ao adolescente.

78. Os resultados da pesquisa "Conhecendo a Realidade" subsidiaram a publicação, em janeiro de 2009, do caderno "Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - Perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos", que pretende contribuir na avaliação da política pública envolvida na garantia dos direitos da criança e do adolescente, a partir da clara compreensão da vinculação entre os temas da infância e adolescência e a agenda contemporânea dos direitos humanos.

79. Três produtos foram elaborados a partir dos resultados desta pesquisa. Além da publicação acima citada, foi confeccionada uma ferramenta de consulta pública das informações colhidas na pesquisa e o relatório intitulado "Os Bons Conselhos", ambos acessíveis pelo sítio da SEDH na Internet (consulta em março de 2009).

80. O Gráfico 5 ilustra a distribuição no Brasil, em 2006, dos Conselhos Tutelares e dos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente cadastrados na SEDH. De acordo com este cadastro, havia predominância dos Conselhos Municipais (4.519) em relação aos Conselhos Tutelares (4.302). Três estados - Sergipe, Espírito Santo e Rio de Janeiro - apresentavam número de Conselhos Tutelares superiores ao número de municípios. Isso pode ocorrer devido à presença de mais de um Conselho Tutelar em alguns municípios de maior porte, como, por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, que tem 92 municípios e 108 Conselhos Tutelares, 10 deles na capital.

Gráfico 5: Porcentagem de municípios brasileiros que possuem Conselho Tutelar e Conselho Municipal da Criança e do Adolescente cadastrados junto à SEDH, em 2006.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: TORRES et al. Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente - Perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos. São Paulo, 2009.

81. Entre os diversos dados relevantes levantados nesta pesquisa, as Tabelas 4 e 5 sintetizam as dificuldades e as necessidades para aprimoramento mais frequentemente citadas pelos Conselhos Tutelares e pelos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente de todo o Brasil.

Tabela 4: Principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos Tutelares (CT), Conselhos Estaduais (CEDCA) e Municipais (CMDCA) dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CT CEDCA CMDCA

Dificuldade no relacionamento com o CMDCA Baixa frequência de conselheiros da sociedade civil às reuniões do CEDCA Baixa frequência de conselheiros da sociedade civil em reuniões do CMDCA

Dificuldade no relacionamento com o Poder Executivo Baixa frequência de conselheiros do poder público às reuniões do CEDCA Baixa frequência de conselheiros do poder público às reuniões do CMDCA

Excesso de demandas dificulta atendimento adequado Conflitos com o poder público na liberação de recursos do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente Conselheiros da sociedade civil têm baixa representatividade

Falta de clareza de papéis do CT em relação com os órgãos de segurança pública Conselheiros do poder público têm baixo poder de decisão e mobilização Dificuldades para causar impacto em zonas rurais ou áreas urbanas de difícil acesso

Falta de clareza do papel do CT em relação com o sistema escolar do município Falta de apoio do governo estadual Falta de apoio da sociedade às ações do CMDCA

Falta de clareza do papel do CT em relação com os órgãos do Poder Executivo Obtenção de informações sobre zonas rurais / áreas urbanas de difícil acesso Obtenção de informações sobre zonas rurais / áreas urbanas de difícil acesso

Falta de entidades para atender a família Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros da sociedade civil Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros da sociedade civil

Falta de entidades para receber crianças (medidas de proteção) Pouca disponibilidade dos conselheiros do poder público Pouca disponibilidade de tempo dos conselheiros do poder público

O poder público não reconhece a sua autoridade Pouco conhecimento do ECA Pouco conhecimento do ECA

Pouca participação da comunidade nas eleições do CT Rotatividade de conselheiros Rotatividade de conselheiros

Fonte: SEDH. Sistema de Informações da Pesquisa "Conhecendo a Realidade" - conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

Tabela 5: Necessidades de aprimoramento na atuação dos Conselhos Tutelares (CT), Conselhos Estaduais (CEDCA) e Municipais (CMDCA) dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CT CEDCA CMDCA

Capacitação dos conselheiros sobre os Direitos da Criança e do Adolescente Articulação e integração entre poder público e sociedade civil para defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Articulação e integração entre poder público e sociedade civil para defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Existência de programas que favoreçam ação orgânica e menos pontual do CT Captação de recursos e gestão do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente Captação de recursos e gestão do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

Maior interação e troca de experiências com outros CT Compreensão do orçamento estadual e sua vinculação em ações voltadas à defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Compreensão do orçamento municipal e sua vinculação com ações voltadas à defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

Melhoria das instalações físicas do CT Compreensão e atitude do Poder Executivo Estadual em relação ao papel do CEDCA Compreensão e aplicação do ECA

Melhoria dos equipamentos do CT Controle e monitoramento de programas de atendimento no estado Controle e monitoramento de programas de atendimento no município

Relacionamento mais estreito com o CMDCA Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no estado Diagnóstico da situação da criança e do adolescente no município

Relacionamento mais estreito com o Ministério Público Divulgação dos problemas, prioridades e políticas da área de Direitos da criança e do adolescente Divulgação dos problemas, prioridades e políticas da área de Direitos da Criança e do Adolescente

Relacionamento mais estreito com o Poder Judiciário Execução de medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei Execução de medidas sócio-educativas para adolescentes em conflito com a lei

Relacionamento mais estreito com órgãos de segurança pública Interação e troca de experiências com CEDCA de diferentes estados Interação e troca de experiências com CMDCA de diferentes municípios

Relacionamento mais estreito com órgãos do poder executivo Planejamento e formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente Planejamento e formulação de políticas de atendimento à criança e ao adolescente

Fonte: SEDH. Sistema de Informações da Pesquisa "Conhecendo a Realidade" - conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

82. Constata-se que parte das dificuldades enfrentadas é comum aos conselhos, haja vista a falta de articulação entre estes e os diversos atores envolvidos no sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e, também, entre as esferas de governo.

83. A partir do diagnóstico feito, a SPDCA informou que ela e o Conanda vêm incluindo nos seus planejamentos ações de fortalecimento dos conselhos, tais como: a) criação e implantação de onze Núcleos de Formação Continuada de Conselheiros dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Conselheiros Tutelares, que são as Escolas de Conselhos, em parceria com universidades; b) financiamento de 617 computadores para uso dos Conselhos e a doação de mais 2.235 para os Conselhos Tutelares de difícil acesso, com prioridade para os das Regiões Norte e Nordeste; e c) parceria com a Universidade de Brasília para a formação de conselheiros tutelares e de conselheiros dos direitos da criança e do adolescente, via educação a distância (Nota Técnica em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog).

84. Verifica-se, pelo exposto, que o diagnóstico a respeito da situação dos conselhos tutelares e dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e da sua atuação foi concluído, propostas de aprimoramento foram feitas e medidas estão sendo executadas para aprimorar o controle social sobre o programa, motivo pelo qual se considera que as recomendações 9.3.10 e 9.4.3 estão implementadas.

#### 5. Regulamentação e divulgação do sistema de atendimento socioeducativo

85. Neste capítulo, estão agrupadas as recomendações dirigidas ao aperfeiçoamento das normas que balizam o sistema de atendimento socioeducativo e à divulgação do programa, para que este seja de conhecimento de todos os seus intervenientes.

#### Diagnóstico da auditoria do TCU em 2003

86. Não obstante o ECA estabeleça que a política de atendimento à criança e ao adolescente deve ser articulada entre as diversas esferas de governo, à época da auditoria, o TCU constatou que não havia norma que disciplinasse as competências e atribuições de cada uma dessas esferas. Eram poucos os municípios que atuavam no processo e incipiente a articulação entre União e os entes federados. Também foi observada a falta de definição do papel e das responsabilidades das organizações não-governamentais - ONG no sistema socioeducativo. A atuação das ONG deveria ocorrer, conforme ressalva trazida pelo relatório de auditoria, sem prejuízo da responsabilidade do estado na sua função fiscalizadora.

87. A auditoria apontou que o programa era desconhecido por parcela ponderável dos intervenientes de aplicação das medidas sócio-educativas, em especial entre os operadores do sistema de garantia de direitos dos adolescentes, a saber, o juiz, o Ministério Público e a Defensoria Pública. A falta de critérios de repasse dos recursos para entidades governamentais e não-governamentais nos estados e municípios também ocasionava a dificuldade em atender aos objetivos do programa.

88. Outro problema encontrado na auditoria refere-se à insuficiência de ações institucionais para o atendimento sociopsicopedagógico das famílias dos adolescentes em conflito com a lei. Evidenciou-se a pouca efetividade na participação das famílias no processo de recuperação do adolescente, dificuldades dos familiares para tratar com os adolescentes e sentimento de impotência diante do envolvimento do adolescente com o crime e as drogas.

#### Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

89. Com o objetivo de sanar as deficiências encontradas o TCU, por meio do Acórdão nº 304/2004-Plenário, proferiu as seguintes recomendações:

À SPDCA e ao Conanda:

9.2.1 desenvolvam gestão com vistas à regulamentação do art. 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a definir as responsabilidades de governo, no que tange à execução das medidas sócio-educativas.

9.2.2 ampliem a divulgação do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei para representantes da sociedade civil, a exemplo da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - Abong, para que as organizações não-governamentais desempenhem papel mais ativo na reinserção social do adolescente.

9.2.3 divulguem o Programa, especialmente junto a juízes, promotores e defensores públicos que atuam no atendimento a crianças e adolescentes, nos níveis federal, estadual e municipal.

9.2.6 estabeleçam critérios para repasse dos recursos do Programa para entidades governamentais e não-governamentais nos estados e municípios.

9.2.7 Estabeleçam parâmetros mínimos de qualidade para a transferência de recursos federais destinados à construção e adequação de unidades de internação, semiliberdade e liberdade assistida, para que possa ser propiciado o atendimento preconizado nos artigos 118, 119, 120, 121 do ECA.

9.2.8 desenvolvam canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores do programa, incluindo a disseminação de boas práticas.

9.2.9 priorizem a aplicação de recursos em estados e municípios que tenham atendimento a egressos e às famílias dos adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa.

À SPDCA:

9.3.2 divulgue, junto às entidades de atendimento, as oportunidades de inclusão do público alvo em programas afins, a exemplo do Programa Agente Jovem, gerenciado pelo Ministério da Assistência Social, e da deliberação do art. 8º, inciso VII, da Resolução nº 333, de julho de 2003, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, relativa ao público prioritário do Plano Nacional de Qualificação.

Ao Conanda:

9.4.1 agilize o envio, ao Congresso Nacional, do projeto de lei que regulamenta a aplicação das medidas sócio-educativas.

9.4.2 amplie a divulgação da existência do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, com possibilidade de doação dedutível no Imposto de Renda (art. 260 do ECA).

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2009

Recomendação 9.2.1 - implementada

Recomendação 9.4.1 - implementada

90. Verificou-se que o anteprojeto de lei de execução das medidas sócio-educativas havia sido enviado ao Congresso Nacional, tendo os gestores, assim, adotado as medidas que estavam ao seu alcance para regulamentar as competências de cada instância definidas pelo Sinase.

91. O capítulo 4 do documento do Sinase, primeiramente, dispõe sobre as competências e atribuições gerais das três esferas de governo e, em seguida, indicadas aquelas dos órgãos de deliberação, gestão e execução da política socioeducativa e de controle, bem como de entidades de atendimento envolvidas direta ou indiretamente no atendimento ao adolescente em conflito com a lei.

92. O anteprojeto de lei de execução das medidas sócio-educativas (PL 1627/2007) prevê, em seu artigo 2º, que o Sinase será "coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais de atendimento socioeducativo responsáveis pelo cumprimento das medidas". Os artigos 3º, 4º e 5º do anteprojeto estabelecem as competências da União, dos estados e dos municípios, respectivamente. Em Nota Técnica em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, foi informado que o projeto de lei encontrava-se, em março de 2009, em processo de relatoria por Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

93. Diante do exposto, entende-se que as recomendações 9.2.1 e 9.4.1 foram implementadas. Entretanto, como o anteprojeto de lei ainda não havia sido aprovado à época deste monitoramento, fica retardado o alcance do objetivo da recomendação 9.2.1 que trata da regulamentação das atribuições e competências de cada instância envolvida na política de atendimento socioeducativo, em que pese o documento do Sinase, mesmo sem força de ato normativo, já ter sido um importante passo dado pela SPDCA e pelo Conanda nesse sentido.

Recomendação 9.2.2 - implementada

Recomendação 9.2.3 - implementada

Recomendação 9.2.8 - implementada

Recomendação 9.3.2 - implementada

Recomendação 9.4.2 - implementada

94. Observou-se que a SPDCA vem efetivando a divulgação do programa, do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e das oportunidades de inserção dos adolescentes em conflito com a lei em outros programas de governo, através, principalmente, da distribuição de documentos do Sinase e da realização de fóruns nacionais. Tais fóruns, realizados anualmente, envolvem a participação de vários agentes governamentais e não-governamentais e se tornam canais regulares de comunicação com estados e municípios para disseminação de conhecimentos e troca de experiências.

95. A elaboração do Sinase contou com o envolvimento de diversos segmentos. Conforme consta no documento, em fevereiro de 2004, a SPDCA, em conjunto com o Conanda e com o apoio do Unicef, sistematizaram e organizaram a proposta do Sinase. Em novembro do mesmo ano, foi promovido um amplo diálogo nacional com, aproximadamente, 160 atores do Sistema de Garantia de Direitos, os quais, durante três dias consecutivos, discutiram, aprofundaram e contribuíram na construção do documento. O Sinase contou com o apoio institucional do Unicef, do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente - Ilanud, da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude - ABMP e do Fórum Nacional de Dirigentes Governamentais de Entidades Executoras da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - Fonacriad. Também contou com a colaboração de autarquias e fundações estaduais da criança e do adolescente, a exemplo da Funcap de Pernambuco, Fundac da Bahia e Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul, e de organizações da sociedade civil, a exemplo do Instituto Félix Guatarri (Minas Gerais), do Instituto Pauline Reichstul (Minas Gerais e Pernambuco) e da Frente de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Minas Gerais).

96. A respeito da divulgação do programa, objeto das recomendações 9.2.2 e 9.2.3, o gestor informou, no primeiro monitoramento, em 2005, que as estratégias de divulgação previstas pela SPDCA eram: a) a publicação de cinco mil exemplares do Sinase, a ser distribuídos na VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em dezembro de 2005; e b) a disponibilização do documento na Internet, assim que aprovado pelo Conanda. Em Nota Técnica enviada ao TCU em 09/04/2007, foi informado que o documento foi aprovado pelo Conanda em junho de 2006 e que os cinco mil exemplares ainda seriam distribuídos, entre outros, para os Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os gestores estaduais das políticas sócio-educativas. Entre os eventos principais para a distribuição do material destacam-se o Fonacriad e a Conferência supracitada.

97. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 02-44/2009-Seprog, a SPDCA ratificou que os principais mecanismos de divulgação do programa estão sendo a impressão e distribuição de exemplares do Sinase e a realização de encontros anuais do Fonacriad.

98. O mais recente Fonacriad (XXXIX) ocorreu em 2008 no estado da Bahia. Conforme pesquisa realizada em diversos sítios da Internet, as várias edições do fórum contaram, em sua programação, com a participação de representantes da sociedade civil, das secretarias estaduais responsáveis pelo sistema socioeducativo local, de conselhos municipais, estaduais e tutelares, das varas da infância e juventude, dos tribunais de justiça estaduais, membros da ABMP, promotores e de professores universitários.

99. Diante do exposto, observou-se que há participação de vários agentes governamentais e não-governamentais, incluindo ONGs, juízes, promotores e defensores públicos na disseminação de conhecimentos e divulgação do programa Pró-Sinase, conforme preconiza as recomendações 9.2.2 e 9.2.3. Desse modo, consideram-se essas recomendações como implementadas.

100. Os Fonacriad também são oportunidades para divulgar e orientar as entidades de atendimento quanto aos direitos do público alvo do Pró-Sinase e às possibilidades de sua inclusão em programas de qualificação profissional. Diante disso, considera-se a recomendação 9.3.2 implementada.

101. No tocante ao desenvolvimento de canais regulares de comunicação com estados e municípios, objeto da recomendação 9.2.8, verificou-se que o principal fórum de discussão sobre atendimento ao adolescente em conflito com a lei é o Fonacriad. Além disso, em Nota Técnica enviada em 09/04/2007, a SPDCA informou que vem promovendo a criação de outros canais de comunicação, tais como teleconferências, e as páginas da Internet da SPDCA e do Conanda, as quais vêm sendo constantemente alimentadas com dados e informações. Também foi informado que a SPDCA tem mantido interlocução com outros fóruns de articulação com os gestores, como o Fórum Nacional de Secretários de Estados de Assistência Social - Fonseas e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - Congemas. Desse modo, considera-se a recomendação 9.2.8 implementada.

102. No que se refere à divulgação da existência do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, preconizada na recomendação 9.4.2, verificou-se que esta recomendação já havia sido implementada no primeiro monitoramento, em 2005. A SPDCA elaborou cartilha e vinha efetivando sua distribuição a prefeituras e empresas, informando que é possível fazer doações ao fundo, diretamente ou por meio de dedução no Imposto de Renda.

Recomendação 9.2.6 - implementada

Recomendação 9.2.7 - implementada

Recomendação 9.2.9 - deixou de ser aplicável

103. Foi observado que a SPDCA definiu critérios claros e objetivos para o repasse de recursos do programa para entidades governamentais e não-governamentais, priorizando, em determinadas ocasiões, projetos voltados para certas áreas de atuação, definidas nas linhas de financiamento. Constatou-se que o critério de acompanhamento de egressos foi excluído, passando a não ser mais considerado como uma responsabilidade do sistema socioeducativo.

104. Ao estar disposto na Constituição Federal e no ECA o princípio da prioridade absoluta às crianças e adolescentes (art. 227 da CF e art. 4º do ECA), está determinada a destinação privilegiada de recursos públicos para essa área. Tal destinação inclui, também, os programas de atendimento das medidas sócio-educativas. Cabe destacar que, por decorrência lógica da descentralização político-administrativa prevista na Constituição, a

responsabilidade pelo financiamento é compartilhada por todos os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios). Assim, esses entes federados devem comprometer-se com o financiamento das ações para execução das medidas sócio-educativas, em função da autonomia de cada uma dessas esferas governamentais.

105. Segundo o Sinase (BRASIL, 2006), para a execução da política descentralizada, é necessário que haja transferência de recursos de uma esfera de governo para outra. Isso porque os tributos, taxas e demais fontes de receitas de estados e municípios não são necessariamente suficientes para financiar as ações de sua responsabilidade. A cooperação financeira com as três esferas de governo e com entidades públicas pode ocorrer mediante três formas: transferência fundo a fundo; remuneração por serviços prestados; e celebração de convênios.

106. Conforme informado em Nota Técnica em resposta ao Ofício e Requisição nº 01-44/2009-Seprog, desde 2005 a SPDCA e o Conanda, após a decisão de unificar a gestão dos orçamentos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA e da Subsecretaria, adotaram o procedimento de lançamento de edital para recebimento de projetos que solicitem apoio técnico-financeiro na maioria das ações desenvolvidas pela Subsecretaria. Esse apoio é materializado por meio de convênios formalizados com instituições governamentais e de convênios e/ou termos de parcerias com entidades não-governamentais.

107. Conforme o relatório de Balanço das Atividades de 2007 redigido pela SPDCA, no guia para seleção de projetos existem 10 linhas de financiamento, a saber: i) municipalização das medidas sócio-educativas em meio aberto; ii) reforma, construção ou ampliação de ambulatórios de saúde nas unidades de internação e internação provisória; iii) realização de seminários estaduais para implementação do Sinase; iv) realização de pesquisa estadual sobre o Sistema de Atendimento Socioeducativo; v) formação continuada dos profissionais dos sistemas socioeducativos; vi) descentralização das medidas sócio-educativas em meio aberto e apoio à implementação da medida sócio-educativa de semiliberdade; vii) construção, reforma e ampliação de unidades de internação, internação provisória ou semiliberdade; viii) fortalecimento dos núcleos especializados de defesa do adolescente em conflito com a lei das defensorias públicas estaduais; ix) defesa técnica dos adolescentes em conflito com a lei por meio de apoio a centros de defesa; e x) equipagem de ambulatórios de saúde nas unidades de internação e internação provisória.

108. A Resolução nº 101 do Conanda, de 17 de março de 2005, por exemplo, dispõe sobre procedimentos e critérios para a aprovação de projetos de instituições governamentais a serem financiados com recursos da SPDCA e do FNCA. Os critérios gerais são: adequação à legislação relativa a transferências voluntárias, em especial a Lei nº 8.666/1993 e a IN/STN 01/1997; e adequação ao ECA e às determinações do Conanda. Os critérios específicos referem-se a: a) existência de conselho e de fundo dos direitos da criança e do adolescente; b) Sípia instalado; c) projeto contemplado no Plano Estadual, devidamente aprovado pelo Conselho Estadual, conforme preconiza o art. 4º, inciso I do projeto de lei de medidas socioeducativas; d) proposta de continuidade do projeto, independentemente de repasses futuros de recursos federais; e) proposta objetiva de monitoramento e avaliação de resultados do projeto apresentado; e f) proposta objetiva de acompanhamento das famílias e egressos.

109. A Resolução Conanda nº 101/2005 também estabelece critérios específicos para organizações da sociedade civil, tais como ter registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e apresentar projeto relacionado a medidas de meio aberto e contemplado no Plano Estadual.

110. Para 2008, os procedimentos e critérios para seleção de projetos a serem financiados nesse exercício foram definidos pela Resolução nº 130 do Conanda, de 19 de março de 2008 e pelo Edital conjunto SEDH/SPDCA e Conanda/FNCA nº 01/2008, e abrange o Pró-Sinase. Entre os critérios de atendimento, destacam-se: a) consonância do projeto com a legislação relacionada à criança e ao adolescente, com as resoluções e planos nacionais aprovados pelo Conanda; b) prioridade para projetos que promovam a participação de crianças e adolescentes, a redução das desigualdades regionais, bem como a equidade de raça,

etnia, gênero, orientação sexual e de pessoas com deficiência; c) prioridade para projetos apresentados por universidades, em ações de formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei; d) adequação e detalhamento da metodologia quanto à abordagem pedagógica, público-alvo, equipe do projeto, atividades a serem desenvolvidas e proposta de monitoramento e avaliação de resultados.

111. Diante do exposto, considera-se que os editais e resoluções que tratam da matéria, a exemplo daqueles citados nos três parágrafos anteriores, elencam diversos procedimentos e critérios para aprovação e classificação dos projetos apresentados, atendendo ao objeto da recomendação 9.2.6 que foi implementada.

112. Particularmente com relação aos egressos do sistema socioeducativo, consta do PPA 2008-2011 que o beneficiário do Programa Pró-Sinase passou a serem tão somente os adolescentes em conflito com a lei. Devido aos novos conceitos propostos a partir da aprovação e publicação do Sinase, em 2006, os egressos deixaram de ser atendidos pelo programa e passaram a ser responsabilidade do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Desse modo, considera-se que a recomendação 9.2.9 deixou de ser aplicável.

113. Ainda com relação ao repasse de recursos, foi observado que o capítulo 7 do documento do Sinase estabelece parâmetros arquitetônicos para unidades de atendimento socioeducativo de internação provisória, semiliberdade e internação, incluindo orientações para a elaboração de projetos. Com a aprovação do Sinase no Conanda, em 2006, esse capítulo está apto a entrar em vigor e ser implementado. Entretanto, a SPDCA considera que a implementação do Sinase necessita de um marco normativo maior do que uma resolução do Conselho, para tanto, encontra-se em tramitação, em Comissão Especial na Câmara dos Deputados, o PL 1627/2007. Afora essa imposição legal, a implementação do Sinase é feita através de pactos federativos, com total autonomia dos entes federados envolvidos.

114. A SPDCA esclareceu que o tópico 6.2.2.1 do Edital de 2008, que trata dos critérios de repasse de recursos do programa, apresenta como critério de classificação a "consonância do projeto com a legislação relacionada à criança e ao adolescente, em especial, ao Estatuto da Criança e do Adolescente, às Resoluções e aos planos nacionais aprovados pelo Conanda". A compreensão da Secretaria é que o Sinase, por ser uma resolução do Conanda, permite ao gestor federal exigir do postulante ao convênio que o projeto apresentado esteja consoante os parâmetros arquitetônicos para as unidades de atendimento socioeducativo já estabelecidos no próprio documento do Sinase. Desse modo, considera-se a recomendação 9.2.7 como implementada.

#### Gestão da informação e monitoramento do programa

115. Neste capítulo foram agrupadas as recomendações que tinham como foco a melhoria dos processos de monitoramento e controle das ações do programa, iniciando-se na gestão da informação produzida pelas unidades de aplicação e de execução das medidas sócio-educativas, chegando até a adoção de indicadores de desempenho.

#### Diagnóstico da auditoria do TCU em 2003

116. Em 2003, a auditoria do TCU constatou a existência de deficiências e a baixa utilização do Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - Sípia. O sistema, à época da auditoria, era muito pouco utilizado pelos estados e, mesmo nos estados onde operava, era notadamente baixa sua utilização em comarcas do interior. Os motivos alegados para a não utilização do sistema eram variados, destacando-se a preterição do Sípia em detrimento de sistemas próprios, que seriam de melhor qualidade, a falta de computadores e de acesso à Internet, necessários para a transmissão dos dados das comarcas à SPDCA e dificuldades na migração de dados de sistemas próprios para o Sípia.

117. A auditoria também constatou a pouca implementação das ações de apoio e acompanhamento de egressos. Além disso, evidenciou-se a insuficiência dos indicadores de reincidência, decorrente, principalmente, da deficiência do sistema de informações, o que dificulta a avaliação da efetividade das ações do programa.

#### Deliberações do TCU para aperfeiçoar o programa

118. Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de gestão da informação, supervisão e monitoramento do programa, o Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário fez as seguintes recomendações:

#### À SPDCA:

9.3.4 promova a elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos.

9.3.5 elabore plano de implementação de versões do Sistema de Informação Para a Infância e a Adolescência - Sípia, com cronograma que contemple informações a respeito do custo de execução da medida sócio-educativa por adolescentes e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento de medida.

9.3.6 libere para os estados uma versão do Sistema que permita a realização da consolidação automática de dados estaduais.

9.3.7 possibilite atendimento mais célere às demandas dos estados, no que se refere ao Sípia, inclusive com a realização de reuniões periódicas com os representantes estaduais.

9.3.8 estabeleça prazo para a implantação do Sípia nos estados, a partir do qual a liberação de recursos por meio de convênios ficará condicionada à efetiva utilização do Sistema.

9.3.9 promova a universalização do acesso ao Sípia, para que as promotorias e defensorias estaduais possam utilizar o sistema para consulta.

9.3.11 institua os seguintes indicadores de desempenho:

9.3.11.1 Custo do atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa - Custo mensal do adolescente em internação pro entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em semiliberdade por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em liberdade assistida por entidade de atendimento, Custo mensal do adolescente em prestação de serviços à comunidade por entidade de atendimento.

9.3.11.2 Quantidade de adolescentes atendidos - Número de adolescentes atendidos por tipo de medida sócio-educativa.

9.3.11.3 Escolarização dos adolescentes - Número de adolescentes matriculados na rede formal de ensino / número de adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa.

9.3.11.4 Profissionalização dos adolescentes - Número de adolescentes matriculados em cursos profissionalizantes / número de adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa.

9.3.11.5 Treinamentos realizados para servidores - Quantidade anual de horas de treinamento realizados para servidores por unidade da federação.

9.3.11.6 Quantidade de egressos - Número de egressos por unidade da federação.

9.3.11.7 Acompanhamento de egressos - Quantidade de egressos acompanhados por unidade da federação.

9.3.11.8 Taxa de reincidência - Número de adolescentes em conflito com a lei reincidentes por número de adolescentes liberados por ordem judicial.

Situação encontrada pelo TCU durante o monitoramento em 2009

Recomendação 9.3.5 - não implementada

Recomendação 9.3.6 - em implementação

Recomendação 9.3.7 - em implementação

Recomendação 9.3.8 - não implementada

Recomendação 9.3.9 - não implementada

119. Constatou-se que, em razão da reformulação por que passava o Sípia durante a realização deste monitoramento, o sistema só havia sido implantado em três unidades da Federação. A instalação do sistema vem sofrendo resistência por parte de vários estados, detentores de sistemas de informação próprios, e sua universalização também foi prejudicada em virtude de atrasos na sua implantação.

120. Consoante informação do Sinase, o Sípia é "uma ferramenta permanente para subsidiar ações, políticas e programas na área de adolescentes em conflito com a lei, no âmbito do Poder Judiciário, órgãos governamentais e não-governamentais e autoridades competentes". O sistema registrará as seguintes informações:

- 1) dados das condições socioeconômicas do adolescente (renda, arranjo familiar, número de dependentes da família, número de cômodos, nível de escolaridade dos responsáveis);
- 2) processos de apuração de ato infracional;
- 3) execução de medidas;
- 4) aplicação das medidas;
- 5) acompanhamento das medidas aplicadas;
- 6) avaliação das entidades e programas de atendimento;
- 7) cadastramento de técnicos e orientadores responsáveis pelos adolescentes; e
- 8) acompanhamento da execução das medidas. (BRASIL, 2006)

121. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, a SPDCA informou que a política nacional de gestão do Sípia é responsabilidade da SEDH, mas as estratégias para a sua implementação se farão articuladas aos estados e municípios, que serão os responsáveis pela assessoria, help desk e formação dos operadores do sistema.

122. No tocante à implantação do Sípia nos estados, objeto das recomendações 9.3.6 e 9.3.7, a SPDCA informou que o sistema (módulos I, II e IV) está passando por uma fase de atualização, cujo resultado será a interligação dos módulos em uma versão web de tecnologia mais avançada. O Sípia I recebeu uma atualização a partir de um software desenvolvido pela Prefeitura de Recife e se encontra em fase de testes. O Sípia II está em revisão para ajuste ao Sinase e à versão web, devendo ser reformulado para implantação junto aos programas municipais de meio aberto e para adaptação ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS da web. Espera-se do Sípia web a consolidação automática de dados, inclusive gerando relatórios. O Sípia IV é um cadastro de

conselhos, também em fase de atualização de sua base de dados, através do Instituto Polis, devendo ser constituído um cadastro on line, via portal do Conanda.

123. A SPDCA reconhece os tímidos avanços do Sípia, mas ressalta que tem se preocupado com melhoria da gestão da informação do programa e vem envidando esforços para que o sistema seja efetivamente utilizado pelos estados. Destacou como ponto positivo o compromisso assumido pelos gestores estaduais do sistema socioeducativo de implementar o Sípia em todos os centros socioeducativos. Também informou a respeito do compromisso firmado pelos Tribunais de Justiça em 2008, por meio do Fórum Nacional de Justiça Juvenil, de pactuar campos obrigatórios para alimentar a camada nacional. Além disso, os Gestores Municipais de Assistência Social teriam se comprometido em aderir ao sistema como uma condicionalidade do co-financiamento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS para programas em meio aberto.

124. A SPDCA ressaltou ainda que, em junho de 2009, os estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Pará já utilizam o Sípia, estando os demais estados com o ambiente teste disponível, via Tribunal de Justiça. Foi informado também que, de modo a fomentar a implantação do Sípia nos estados, a SEDH pactuou formalmente no XXXIX Fonacriad, em 2008, seu compromisso de apoiar a implementação do sistema com equipagem, capacitação e acompanhamento das equipes locais.

125. Tendo em vista as ações de mobilização empreendidas pela SPDCA em comprometer os estados a incorporar a utilização do Sípia ao gerenciamento do Sinase, consideram-se as recomendações 9.3.6 e 9.3.7 como em implementação.

126. No que se refere à inserção de informações acerca do custo de execução da medida sócio-educativa por adolescente e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento da medida no Sípia, objeto da recomendação 9.3.5, a SPDCA informou que o sistema apresenta um campo específico do perfil social do adolescente, da avaliação e do acompanhamento da medida sócio-educativa, e que o detalhamento das informações depende tanto da elaboração de um bom Plano Individual de Atendimento - PIA, quanto da alimentação de informações pelo técnico responsável pelo acompanhamento do adolescente (reposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog). Não obstante essas informações, como o Sípia encontra-se em fase de reformulação e com baixa taxa de adesão pelos estados, considera-se a recomendação 9.3.5 não implementada.

127. Quanto ao estabelecimento de prazo para a implantação do Sípia nos estados e ao condicionamento da liberação de recursos de convênios à efetiva utilização do sistema, objeto da recomendação 9.3.8, verificou-se que, em virtude da reformulação do sistema, esse prazo ainda não foi estabelecido.

128. Também foi informado, em Nota Técnica em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, que a SPDCA deixou de condicionar o apoio técnico-financeiro à utilização do Sípia, em razão de atualização do mesmo, mas vem sensibilizando os gestores estaduais quanto à importância do levantamento e da sistematização das informações. A Resolução nº 101, de 17 de março de 2005, que expôs os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos financiados com recursos da SPDCA e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente no ano de 2005, estabelecia como critério de aprovação e classificação dos projetos, entre outros, "ter instalado o Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência - Sípia, ou apresentar proposta de instalação". Entretanto, a Resolução nº 130, de 19 de março de 2008, que dispôs sobre procedimentos e critérios para projetos aprovados em 2008, retirou a instalação e utilização do Sípia como critério para recebimento do apoio técnico-financeiro. Desse modo, foi observado que a efetiva utilização do sistema de informação Sípia não vem sendo cobrada como critério de transferência de recursos, portanto, considera-se a recomendação 9.3.8 como não implementada.

129. Destaque deve ser dado para o Encontro Nacional sobre o Sistema de Informação como Garantia de Direitos dos Adolescentes em Conflito com a Lei, que reuniu gestores estaduais, municipais (das capitais) e representantes do Poder Judiciário, ficando pactuado, via assinatura de termos de compromisso, o uso do Sípia II em todas as unidades sócio-educativas e em todas as capitais, no sistema que funcionará via web.

130. No tocante à universalização do Sípia, para sua utilização pelas promotorias e defensorias estaduais, constante da recomendação 9.3.9, a SPDCA, em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, informou que está priorizando a implementação do sistema nos centros socioeducativos (internação e semiliberdade) e nas medidas em meio aberto (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade). Todavia, reunião recente da SPDCA com o Conselho Nacional de Justiça sinalizou a possibilidade de um Termo de Parceria para futura implantação do sistema de informação nos Tribunais de Justiça. Diante do exposto, considera-se que a recomendação 9.3.9 ainda não foi implementada.

Recomendação 9.3.4 - deixou de ser aplicável

Recomendação 9.3.11 - parcialmente implementada

131. Foi observada uma mudança na política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, que passou a concentrar esforços apenas nos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo, excluindo, os egressos. Também foi verificado que a viabilidade de mensuração dos indicadores instituídos pelo Sinase passa, em parte, pela adesão dos estados ao sistema de informação em rede, que ainda não se mostrou efetivo na obtenção e consolidação dos dados.

132. No que tange à sistemática de acompanhamento de egressos do Programa Pró-Sinase, o PPA 2004-2007 apresentava como seu público alvo os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e os egressos. No PPA 2008-2011 o beneficiário desse programa passou a ser tão somente os adolescentes em conflito com a lei.

133. Acerca da elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos, objeto da recomendação 9.3.4, a SPDCA manifestou-se, em Nota Técnica em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, afirmando que: com a lógica estabelecida pela Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sinase [criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006], de que o adolescente em cumprimento de medida sócio-educativa não é responsabilidade apenas do sistema socioeducativo e sim das diversas políticas públicas, entende-se que o acompanhamento do adolescente após o cumprimento da responsabilidade legal não é atribuição do sistema socioeducativo.

134. Desse modo, considera-se que a recomendação 9.3.4 deixou de ser aplicável.

135. Em relação ao monitoramento e avaliação do programa, o marco regulatório dos indicadores de desempenho do atendimento socioeducativo de que dispõe a SPDCA é o Sinase, que, em seu capítulo intitulado "Monitoramento e Avaliação", institui indicadores de diferentes naturezas, contemplando aspectos quantitativos e qualitativos. Esses indicadores estão divididos nos seguintes grupos:

- 1) Indicadores sociodemográficos: taxa de incidência do fenômeno de infração de adolescentes em comparação à população de adolescentes do país, das regiões, dos estados/ Distrito Federal e dos municípios;
- 2) indicadores de maus tratos;
- 3) indicadores de tipos de ato infracional e de reincidência;
- 4) indicadores de oferta e acesso: número de vagas por programa (capacidade) no país, estados/ Distrito Federal e municípios; número de adolescentes por entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo; número médio de adolescentes por entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo;

- 5) indicadores de fluxo no sistema: tempo de permanência em cada medida/programa, fluxo dos processos, progressão de medidas e saída do sistema;
- 6) indicadores das condições socioeconômicas do adolescente e da família: caracterização do perfil do adolescente autor de atos infracionais do país;
- 7) indicadores de qualidade dos programas: indicadores que permitirão o estabelecimento de padrões mínimos de atendimento nos diferentes programas;
- 8) indicadores de resultado e de desempenho: em conformidade com os objetivos traçados em cada entidade e/ou programa de atendimento socioeducativo; e
- 9) indicadores de financiamento e custos: o custo direto e indireto dos diferentes programas, custo médio por adolescente nos diferentes programas, gastos municipais, estaduais, distrital e federais com os adolescentes do Sinase.

136. No tocante aos indicadores sugeridos pelo TCU, a SPDCA apresentou a situação dos mesmos, através de Nota Técnica de 09/04/2007. O indicador "custo do atendimento ao adolescente em cumprimento de medida sócio-educativa" não foi implementado, em razão da dificuldade de se obter dados fidedignos e tempestivos de todos os executores das medidas, uma vez que os estados resistem à divulgação dessas informações e também operam com critérios e procedimentos administrativos distintos e de difícil comparação.

137. No tocante ao indicador "quantidade de adolescentes atendidos", a SPDCA realizou, em 2006, o Levantamento Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei, obtendo informações sobre a situação da capacidade e lotação de cada unidade de atendimento. Conforme informações dos gestores, em entrevista, o Levantamento foi atualizado em 2008. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, os gestores disseram que a metodologia do levantamento de 2008 foi descentralizada a partir de convênios formalizados com os governos estaduais em parceria com instituições de ensino, o que, por um lado, favoreceu o fortalecimento dos estados, e por outro, gerou descompasso na entrega do produto final.

138. Os indicadores "escolarização dos adolescentes", "profissionalização dos adolescentes", "treinamentos realizados para servidores", "quantidade de egressos" e "acompanhamento de egressos" não foram instituídos, por não terem sido incluídos no Levantamento realizado em 2006.

139. O indicador "taxa de reincidência" também não foi incluído no Levantamento, e, conforme consta na Nota Técnica em resposta ao Ofício de Requisição nº 01-44/2009-Seprog, existem dificuldades metodológicas para levantamento desse indicador. Essas dificuldades se dão uma vez que a maioria dos internos está na faixa etária de 16 a 18 anos e cumprindo medidas de internação com duração aproximada de 18 meses, o que dificulta o levantamento da reincidência no período, pois é provável que, em seu próximo delito, ele já tenha aplicação de pena do sistema prisional.

140. Por ocasião do primeiro monitoramento, em 2005, os gestores informaram que o desdobramento dos indicadores propostos seria objeto de consultoria a ser prestada pelo Ilanud. Em 2006, foi realizado o Mapeamento Nacional das Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto, através de convênio celebrado com essa entidade. Em 2008, foi realizado o Mapeamento Nacional das Medidas Sócio-educativas em Meio Fechado, que se encontra em fase conclusiva, com a sistematização dos dados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e elaboração de relatório final.

141. Conforme informações do Sinase, muitos dos indicadores propostos no documento terão sua implementação garantida após a implantação efetiva do sistema Sipiia nos estados, o que facilitará a obtenção e consolidação dos dados relativos aos executores das medidas socioeducativas. Ressalte-se, entretanto, que o mencionado sistema encontrava-se em processo de reformulação durante este monitoramento, e, conforme citado anteriormente, havia sido implantado em poucas unidades da Federação.

142. Merece destaque que a instituição de indicadores no Sinase foi um importante passo dado pela SPDCA em instituir uma sistemática de monitoramento e avaliação da política de atenção ao adolescente em conflito com a lei. Como parte dos indicadores propostos pelo TCU no Acórdão 304/2004-Plenário ainda não se encontra instituída no âmbito do Sinase, entende-se que a recomendação 9.3.11 foi parcialmente implementada.

#### 7. Análise dos Comentários dos Gestores

143. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, a versão preliminar do relatório do segundo monitoramento realizado no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei foi remetido à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio do Ofício Seprog nº 72/2009, de 15/06/2009, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

144. As respostas à diligência do TCU foram encaminhadas por meio do Ofício nº 435/2009-GAB/SPDCA/SEDH/PR, de 22/06/2009, assinado pela Coordenadora do programa, Sra. Lucia Helena S. J. Rodrigues.

145. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pela gestora possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório final de monitoramento. Além do mais, cabe destacar o reconhecimento da gestora com a oportunidade de se manifestar sobre o relatório de monitoramento e pela sua manifestação favorável em adotar as providências que ainda se fazem necessárias para a implementação das recomendações propostas pelo TCU.

#### 8. Conclusão

146. O presente relatório fecha o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da Auditoria Operacional realizada, em 2003, no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, provenientes do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário. A realização da fiscalização seguiu metodologia definida no Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU nº 12/2002.

147. Com o objetivo de melhor integrar as políticas públicas e os sistemas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, foram realizadas articulações com os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Justiça, entre outros, no sentido de proporcionar aos beneficiários do programa a prestação de serviços complementares nas áreas de saúde, escolarização, profissionalização e apoio psicossocial. Entretanto, verificou-se que esse público ainda não tem uma previsão de prestação regular desses serviços em todas as áreas recomendadas. Sobre essa questão, um importante avanço se deu com a pactuação da Agenda Social da Criança e do Adolescente, que materializou o compromisso firmado entre os diversos atores da política de apoio ao adolescente em conflito com a lei, na tentativa de efetivamente concretizar a integração de diversos programas governamentais.

148. Do segundo grupo de recomendações destinadas à organização e gestão dos órgãos e entidades do sistema de atendimento socioeducativo, destacam-se as seguintes medidas adotadas pelos gestores: a) obtenção de incremento orçamentário e envio ao Congresso Nacional de proposta de reestruturação administrativa da SEDH, a fim de dotar a secretaria de recursos humanos e materiais suficientes para o alcance de seus objetivos; b) intensificação das ações de capacitação e treinamento dos operadores do direito; c) conclusão do diagnóstico acerca da situação dos conselhos e da sua atuação, com propostas de aprimoramento dessas instâncias de controle social em fase de implementação; d) definição de parâmetros, através do documento Sinase, para a melhoria das condições operacionais das entidades, com relação à infra-estrutura disponível, ao quantitativo de pessoal e a capacitação dos agentes.

149. Visando aperfeiçoar os critérios de financiamento, o Edital nº 01/2008, que dispõe sobre os procedimentos e critérios para aprovação de projetos financiados com recursos da SPDCa e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, condicionou todos os projetos apresentados a estarem em consonância com os planos nacionais específicos e com as diretrizes do Conanda. Relewa mencionar que, não obstante as orientações do Sinase, a natureza federada do país concorre para diversidades locais, considerando as estratégias político-administrativas em cada estado.

150. O terceiro grupo de recomendações objetivou melhorar a regulamentação e divulgação do sistema de atendimento socioeducativo. Nesse sentido, verificou-se que o anteprojeto de lei de execução das medidas sócio-educativas já foi enviado ao Congresso Nacional, sem, todavia, ter sido aprovado até a finalização deste monitoramento, retardando a regulamentação das competências de cada instância que atua no Sinase. Também foi observado que a SPDCa vem efetivando a divulgação do programa, do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e das oportunidades de inserção dos adolescentes em conflito com a lei em outros programas de governo. Os principais canais de comunicação são a distribuição de documentos do Sinase e a realização de fóruns anuais nacionais, que envolvem a participação de vários agentes governamentais e não-governamentais e se tornam canais regulares de comunicação com estados e municípios para disseminação de conhecimentos e troca de experiências.

151. Além disso, constatou-se que a SPDCa definiu critérios claros e objetivos de repasse de recursos do programa para entidades governamentais e não-governamentais. Entretanto, alguns parâmetros já estabelecidos pelo Sinase não vêm sendo cobrados como critérios de transferência de recursos e o critério de acompanhamento de egressos foi excluído, por não ser mais considerada uma responsabilidade do sistema socioeducativo.

152. Em relação ao último grupo de recomendações analisadas, que se destinam à gestão da informação e ao acompanhamento do programa, constatou-se que, em razão da atual reformulação por que passa o Sípia, este só foi implantado em três unidades da Federação e não existe um cronograma de implementação estabelecido. A instalação do sistema vem sofrendo resistência por parte de vários estados, detentores de sistemas de informação próprios. Quanto à recomendação 9.3.4, que buscou estimular a implementação das ações de apoio e acompanhamento de egressos, foi observada uma mudança na política, que passou a concentrar esforços apenas nos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo, excluindo os egressos, por isso a deliberação do TCU foi considerada como não mais aplicável. Também foi verificada limitação no acompanhamento dos indicadores instituídos pelo Sinase, em razão da não utilização do Sípia, prejudicando a coleta e consolidação de dados a nível nacional.

153. Vale ressaltar que a elaboração do Sinase, mesmo sem ainda ter adquirido caráter normativo, representou um grande avanço na política de atendimento socioeducativo, permitindo a definição das competências de cada instância envolvida no processo, bem como o estabelecimento de parâmetros para o atendimento e de indicadores para avaliar e monitorar o sistema. Merece destaque também a instituição da Comissão Intersetorial de Acompanhamento do Sinase (Decreto de 13 de julho de 2006 da Presidência da República), composta por representantes de oito ministérios, de quatro secretarias vinculadas à Presidência da República e do Conanda, com a finalidade de acompanhar o processo de implementação do sistema, articular as políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução de medidas socioeducativas.

154. Outro ponto positivo é o diagnóstico que vem sendo realizado anualmente, desde 2006, acerca da situação das unidades que executam medidas sócio-educativas e o mapeamento dos conselhos tutelares e dos direitos da criança e do adolescente estaduais e municipais, identificando os lugares onde não existem e a situação de funcionamento desses órgãos.

155. Um ponto crítico para o bom desempenho do programa é a demora na aprovação do Projeto de Lei nº 1627/2007, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas, prejudicando a obrigatoriedade da aplicação das recomendações do Sinase, contidas nesse projeto, em âmbito nacional.

156. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário, foram criados cinco níveis de classificação das recomendações: i) Implementada; ii) Em implementação; iii) Parcialmente Implementada; iv) Não Implementada; e v) Deixou de Ser Aplicável. A classificação "Parcialmente Implementada" agrupa as recomendações que foram objeto de adoção de alguma medida, não há perspectiva de adoção de outras medidas, mas os resultados não foram considerados suficientes. A classificação "Em Implementação" abrange as recomendações que já foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas.

157. A Tabela 6 e o Gráfico 6 apresentam a situação de implementação das deliberações do TCU à época do presente monitoramento, finalizado em março de 2009, segundo evidências coletadas.

Tabela 6: Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário, por item, em março de 2009.

Situação das deliberações (itens do acórdão)

Implementadas

(9.2.1; 9.2.2; 9.2.3; 9.2.4; 9.2.5; 9.2.6; 9.2.7; 9.2.8; 9.2.10; 9.3.2; 9.3.3; 9.3.10; 9.4.1; 9.4.2; 9.4.3) Parcialmente Implementadas

(9.3.11) Em Implementação

(9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.3.1; 9.3.6; 9.3.7) Não Implementadas

(9.3.5; 9.3.8; 9.3.9) Deixou de ser aplicável

(9.2.9; 9.3.4)

54% 3% 25% 11% 7%

Obs: Não foram objeto de monitoramento e por isso não constam da tabela a Determinação 9.5.2 (Plano de Ação), já cumprida, e a Recomendação 9.5.1 (Grupo de Contato), já implementada.

158. As determinações 9.5.1 e 9.5.2 do Acórdão 304/2004-Plenário não foram objeto deste segundo monitoramento, pois já se encontram cumpridas. A determinação 9.5.1, que diz respeito à criação de Grupo de Contato, foi atendida pelo gestor por meio de publicação de Portaria em 26 de janeiro de 2005. A determinação 9.5.2 foi atendida tendo em vista as providências do gestor no encaminhamento do Plano de Ação.

Gráfico 6: Situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário, por grupo de recomendações, em março de 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

159. Quando do primeiro monitoramento (TC 011.261/2005-6), um ano após a deliberação do Acórdão nº 304/2004-TCU-Plenário, verificou-se que 13% das deliberações voltadas ao aperfeiçoamento do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei estavam implementadas.

160. No presente monitoramento, realizado cerca de seis anos após apreciação da auditoria original, constatou-se que o percentual das deliberações implementadas elevou-se de 13% para 54%. Adicionando-se as recomendações que se encontravam Em Implementação, esse percentual chega a praticamente 80%, mostrando um bom nível de atendimento e o compromisso dos gestores em acatar as medidas propostas pelo Tribunal (Gráfico 7).

Gráfico 7: Comparativo da situação de implementação das deliberações do Acórdão TCU nº 304/2004-Plenário, em julho de 2005 e em março de 2009.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

#### 9. Proposta de Encaminhamento

161. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo sejam encaminhados à apreciação do Ministro-Relator Benjamin Zymler, com as seguintes propostas:

Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) Secretário Especial de Direitos Humanos; b) Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente; c) Secretário Federal de Controle Interno; d) Assessor Especial de Controle Interno da Presidência da República; e) Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; f) Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; e g) Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal;

Dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 304/2004-Plenário, considerando:

Cumpridos os itens 9.5.1 e 9.5.2;

Implementado os itens 9.2.1; 9.2.2; 9.2.3; 9.2.4; 9.2.5; 9.2.6; 9.2.7; 9.2.8; 9.2.10; 9.3.2; 9.3.3; 9.3.10; 9.4.1; 9.4.2; 9.4.3;

Parcialmente implementado o item 9.3.11;

Em implementação os itens 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.3.1; 9.3.6; 9.3.7;

Não implementado os itens 9.3.5; 9.3.8; 9.3.9; e

Deixou de ser aplicável os itens 9.2.9 e 9.3.4.

Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog."

É o relatório

## Voto

Trago à apreciação deste Colegiado o resultado do trabalho do segundo e último monitoramento ao Acórdão 304/2004 - Plenário (TC 012.274/2003-2, Ata 09/2004, Sessão de 24/03/2004), mediante o qual esta Corte de Contas deliberou acerca dos achados de Auditoria de Natureza Operacional tendo por objeto o Programa Reinserção Social do Adolescente em conflito com a Lei.

Referido programa, sob a condução da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), unidade vinculada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República (SEDH), tem por finalidade precípua articular e estimular os esforços do sistema socioeducativo instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, de forma a possibilitar a inclusão do adolescente em conflito com a lei no meio social.

O objetivo principal da auditoria foi o de avaliar o desempenho do programa sob enfoque, conferindo destaque à execução de medidas não privativas de liberdade e à articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei.

No curso da avaliação operacional foram levantados, em síntese, os seguintes achados de auditoria:

- a) falta de uma política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei;
- b) baixo grau de articulação entre as esferas de governo, especialmente quanto à municipalização das ações;
- c) integração deficiente entre as áreas de interesse do Programa;
- d) insuficiência dos recursos humanos e materiais;
- e) deficiência do sistema de informações; e
- f) falta de indicadores de desempenho.

Na ocasião foram endereçadas recomendações e determinações, orientadas para o aperfeiçoamento da ação de governo, nessa seara, à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

Cumprir registrar que, no primeiro monitoramento realizado por este Tribunal, cujo relatório foi apreciado mediante o Acórdão nº 2282/2005 - Plenário, o quadro de execução, visto de modo sumariado, indicou que 13,33% das recomendações/determinações haviam sido implementadas, 46,67% encontram-se em fase de implementação e 40% não haviam sido implementadas.

Já, no presente monitoramento, realizado cerca de seis anos após apreciação da auditoria original, pode-se observar um significativo avanço nas ações implementadas. Segundo os parâmetros adotados no relatório, o percentual das deliberações implementadas elevou-se de 13% para 54%.

Adicionando-se as recomendações que se encontravam "Em Implementação", esse percentual chega a praticamente 80%, mostrando um bom nível de atendimento e o compromisso dos gestores em acatar as medidas propostas pelo Tribunal.

Dentre as evidências que demonstram o resultado satisfatório obtido em razão da auditoria levada a efeito por este Tribunal, destaco, dentre outras, as seguintes medidas adotadas pelos gestores:

- a) articulações com os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Justiça, entre outros, com vistas a melhor integrar as políticas públicas e os sistemas de atendimento ao adolescente em conflito com a lei;
- b) obtenção de incremento orçamentário e envio ao Congresso Nacional de proposta de reestruturação administrativa da SEDH, a fim de dotar a secretaria de recursos humanos e materiais suficientes para o alcance de seus objetivos;
- c) intensificação das ações de capacitação e treinamento dos operadores do direito;
- d) conclusão do diagnóstico acerca da situação dos conselhos e da sua atuação, com propostas de aprimoramento dessas instâncias de controle social em fase de implementação;
- e) definição de parâmetros, através do documento Sinase (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo), para a melhoria das condições operacionais das entidades, com relação à infra-estrutura disponível, ao quantitativo de pessoal e a capacitação dos agentes;
- f) aperfeiçoamento dos critérios para análise dos projetos a serem financiados com recursos da SPDCA e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, estabelecendo como uma das condições para sua aprovação, a consonância com os planos nacionais específicos e com as diretrizes do Conanda, a exemplo do estabelecido no Edital nº 01/2008;
- g) definição de critérios claros e objetivos de repasse de recursos do programa para entidades governamentais e não-governamentais;
- h) encaminhamento ao Congresso Nacional de anteprojeto de lei, tendo por objeto a execução das medidas sócio-educativas;
- i) aprimoramento dos meios de divulgação do programa.

As medidas consideradas não implementadas inserem-se no campo da gestão de informação e monitoramento do programa. Mais especificamente dizem respeito basicamente à implantação do Sistema de Informação Para a Infância e Adolescência - Sipi, bem como sua utilização como critério de transferência de recursos.

O referido sistema tem por escopo subsidiar ações, políticas e programas na área de adolescentes em conflito com a lei. Conquanto seja de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), as estratégias para sua implementação encontram-se articuladas aos estados e municípios, que são os responsáveis pela assessoria, help desk e formação dos operadores do sistema.

Apontou-se no relatório que, por ocasião do presente monitoramento, o Sipi passava por uma reformulação, e além disso, sua implantação vinha sofrendo resistência por parte de vários estados, detentores de sistemas de informação próprios. Esses fatores decerto contribuíram para que as recomendações ora sob enfoque não tenham sido efetivamente implementadas.

Todas estas breves considerações foram devidamente justificadas pela SEPROG, em seu Relatório de Monitoramento, cujos termos acolho em sua integralidade, na forma do Acórdão que proponho em anexo.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de setembro de 2009.

BENJAMIN ZYMLER

## Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento ao Acórdão nº 304/2004 - TCU - Plenário, mediante o qual esta Corte de Contas deliberou acerca dos achados de Auditoria de Natureza Operacional tendo por objeto o Programa Reinserção Social do Adolescente em conflito com a Lei.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia do Relatório de Monitoramento que consubstancia o presente processo, acompanhado do presente Acórdão e Relatório e Voto que o fundamentam:

9.1.1. ao Secretário Especial de Direitos Humanos;

9.1.2. à Subsecretária de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente;

9.1.3. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.1.4. ao Assessor Especial de Controle Interno da Presidência da República;

9.1.5. ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;

9.1.6. ao Presidente da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados; e

9.1.7. Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal.

9.2. dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 304/2004-Plenário, considerando-se:

9.2.1. cumpridos os itens 9.5.1 e 9.5.2;

9.2.2. implementado os itens 9.2.1; 9.2.2; 9.2.3; 9.2.4; 9.2.5; 9.2.6; 9.2.7; 9.2.8; 9.2.10; 9.3.2; 9.3.3; 9.3.10; 9.4.1; 9.4.2; 9.4.3;

9.2.3. parcialmente implementado o item 9.3.11;

9.2.4. em implementação os itens 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.3.1; 9.3.6; 9.3.7;

9.2.5. não implementado os itens 9.3.5; 9.3.8; 9.3.9; e

9.2.6. não mais aplicáveis os itens 9.2.9 e 9.3.4.

9.3. arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog

### Quorum

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira

Publicação

Ata 35/2009 - Plenário

Sessão 02/09/2009

Aprovação 03/09/2009

Dou 04/09/2009

Em caso de dúvidas, críticas e sugestões, favor entrar em contato: [Jurisprudência](#)

Requisição atendida em 0.657 segundo(s).