

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos do primeiro Relatório de Monitoramento pertinente à implementação das determinações e recomendações inseridas 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 atinentes ao 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 aludido monitoramento ocorreu no período de 29/06 a 05/07/2005 e a elaboração do correspondente Relatório no período de 6 a 8/7/2005.

3. 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 (f. 06/33):

"1. Introdução

Antecedentes

1.1 O Tribunal de Contas da União - TCU, a partir de 1998, iniciou a realização de auditorias de natureza operacional - ANOp com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS. Esse Projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 Em 2003, foi realizada ANOp no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei. A auditoria foi apreciada pelo Tribunal e resultou no Acórdão n.º 304/2004-Plenário. Cumprindo a sistemática de monitoramento, normatizada pela Portaria Segecex n.º 12/2002, a implementação das determinações e recomendações do TCU deve passar por acompanhamento periódico. Sendo assim, este relatório trata do 1º monitoramento da implementação das determinações e recomendações prolatadas no referido Acórdão.

Características do programa

1.3 O programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei é gerido pela Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, vinculada à Presidência da República.

1.4 O Programa visa 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.

1.5 À época da auditoria, o Programa constava do Plano Plurianual - PPA 2000/2003 (número 0152) e continha 12 ações, das quais foram objeto da auditoria:

a) implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas 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.

2.2 O processo de reinserção social dos adolescentes que cometeram ato infracional pressupõe a aplicação das seguintes medidas socioeducativas, estabelecidas nos artigos 112 e 115 a 123 do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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 de: promoção social dele e de sua família; inserção em programa de auxílio e assistência social, se for o caso; supervisão da frequência e do aproveitamento escolar; 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. São obrigatórias atividades pedagógicas.

1.6 No PPA 2004/2007, o Programa manteve o número 152, mas teve seu nome alterado para Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei. Seu objetivo passou a ser "ampliar e aperfeiçoar os serviços voltados para o cumprimento de medidas socioeducativas não privativas de liberdade e humanizar o atendimento nas unidades de internação de adolescentes em conflito com a Lei". As ações foram reduzidas para as seguintes:

1) apoio à construção, reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória;

2) apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos;

3) apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial.

Escopo da auditoria

1.7 O principal objetivo da auditoria, realizada em 2003, foi avaliar o desempenho do Programa, especialmente com relação à execução de medidas não privativas de liberdade e à articulação das políticas públicas direcionadas para o adolescente em conflito com a lei.

Principais constatações da auditoria

1.8 Uma das constatações da auditoria foi que as normas, diretrizes e ações governamentais existentes na área de atendimento ao adolescente em conflito com a lei não constituíam uma política nacional integrada para o setor. Havia indefinição das atribuições das instâncias envolvidas no processo e baixo grau de articulação entre as esferas de governo, especialmente com relação à municipalização das ações.

1.9 Foram constatadas deficiências na estrutura física da maioria das entidades de atendimento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

1.10 Os recursos humanos, materiais e financeiros da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, dos estados e das entidades de atendimento eram insuficientes para a implementação adequada do Programa.

1.11 Identificou-se a pouca utilização do sistema de informações e a insuficiência de programas de capacitação específicos voltados para os técnicos que atuam na área.

1.12 Os 341 adolescentes em conflito com a lei entrevistados durante a auditoria provinham, em sua maioria, de famílias carentes e de baixa escolaridade, e estavam envolvidos com drogas.

1.13 As ações de apoio e acompanhamento de egressos eram pouco implementadas e as informações sobre indicadores de reincidência eram insuficientes.

1.14 Verificou-se, na auditoria, alto índice de desaprovação da atuação policial por parte dos adolescentes entrevistados. Em 72% das respostas válidas havia informações de violência policial sofrida em razão do ato infracional cometido.

Análise da implementação das recomendações

2.1 regionais com juízes, promotores de justiça, conselhos de direitos e gestores de unidades de atendimento Em junho de 2005 foi encaminhado ao TCU pelo gestor do Programa "Documento referencial para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE". Conforme o documento, durante o ano de 2002 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH, em parceria com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude - ABMP e o Fórum

Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente - FONACRIAD, "realizaram cinco encontros."

2.2 O objetivo dos encontros foi debater e avaliar com os operadores do Sistema de Garantia dos Direitos - SGD a proposta de lei de execução de medidas socioeducativas da ABMP e a prática pedagógica desenvolvida nas unidades socioeducativas.

2.3 Como resultado desses encontros, foram constituídos dois grupos de trabalho: um para elaborar projeto de lei de execução de medidas socioeducativas e outro para elaborar documento teórico operacional para execução dessas medidas.

2.4 A regulamentação da execução das medidas socioeducativas está em fase de anteprojeto de lei. Está sendo elaborada a exposição de motivos que acompanhará o anteprojeto, a ser enviado à Presidência de República e posteriormente, ao Congresso Nacional. Segundo o gestor, o anteprojeto será remetido à Presidência da República até agosto, mas tendo em vista o momento político atual, não há previsão de envio ao Congresso. Portanto, é difícil prever o trâmite do anteprojeto nas casas legislativas.

2.5 O documento teórico operacional consubstanciou-se no Sinase, cuja implementação tem por objetivo primordial o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos.

2.6 Segundo o documento referencial, o Sinase é:

"o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve o processo de apuração de ato infracional e de execução de medida socioeducativa. Este sistema nacional inclui os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atenção a esse público."

2.7 Em 2004, a SPDCA e o Conanda, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, sistematizaram e organizaram a proposta do Sinase. Durante o mês de novembro/2004, promoveram diálogo nacional com aproximadamente 160 integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos para discussão do Sinase. A versão final está sendo discutida no Conanda. A previsão é que o documento seja aprovado na próxima reunião do Conselho, a realizar-se de 12 a 15/8/05.

2.8 Também foi encaminhada ao TCU cópia da Resolução n.º 101 do Conanda, que trata de Procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da SPDCA e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA do Conanda.

2.9 Verifica-se que grande parte das recomendações propostas pelo TCU no Acórdão n.º 304/2004 estão contempladas nos documentos apresentados, conforme será detalhado nos itens seguintes.

Recomendações à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

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

2.10.1 Grau de implementação

2.10.1.1 O Subsecretário de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente informou que a SPDCA continua com recursos humanos e materiais insuficientes para suas atribuições.

2.10.1.2 O gestor ressaltou que a contratação de recursos humanos depende de projeto de lei, a ser elaborado pelo Poder Executivo, com vistas a aumentar o número de cargos efetivos e de comissão para a Presidência da República. A SPDCA expressou a necessidade da criação de um quadro técnico de apoio administrativo para dar suporte às atividades do órgão.

2.10.1.3 Além disso, a questão dos recursos materiais está ligada diretamente à quantidade de recursos orçamentários disponíveis. Nesse caso, vale destacar que não houve incremento orçamentário para o órgão.

2.10.2 Avaliação

2.10.2.1 Não houve medidas implementadas pelo órgão no sentido de dotar a SPDCA de recursos humanos e orçamentários suficientes para o cumprimento de suas atribuições.

2.10.3 Medidas a implementar

2.10.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se foi solicitado à Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça orçamento maior e mais recursos humanos para a SPDCA.

2.11 Recomendação 9.1.2 que 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 socioeducativas.

2.11.1 Grau de implementação

2.11.1.1 Para dar cumprimento à recomendação proposta, foi editada Portaria do Ministério da Saúde n.º 340, de 14/7/04. Entretanto, o gestor informou que nenhum estado apresentou plano operativo para a implementação das medidas necessárias.

2.11.2 Avaliação

2.11.2.1 Nessa questão, o órgão avançou com a edição da Portaria do Ministério da Saúde n.º 340/04, criando, assim, o arcabouço legal necessário para o desenvolvimento de ações, em parceria com o Ministério da Saúde, que tratem da dependência química e distúrbios mentais dos adolescentes que estão cumprindo medidas socioeducativas. Sendo assim, pode-se considerar que a recomendação foi implementada.

2.11.2.2 Contudo, para dar eficácia à Portaria é necessária a participação dos estados que, até a realização deste monitoramento, não tinham apresentado os planos operativos para a implementação das medidas.

2.11.3 Medidas a implementar

2.11.3.1 Dessa forma, o próximo passo será a elaboração de planos operativos pelos estados, bem como sua aprovação pelos Conselhos Estaduais e Municipais da Saúde e de Direitos da Crianças e do Adolescente. Deve-se verificar, no segundo monitoramento, a situação dos planos operativos estaduais.

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

2.12.1 Grau de implementação

2.12.1.1 No que se refere à promoção de ações para facilitar o acesso ao emprego dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, foi criado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, que prevê, em seu capítulo terceiro, a integração de políticas públicas.

2.12.1.2 Nesse sentido, incluiu-se o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE como parceiro na definição de políticas públicas específicas para o desenvolvimento de programas de profissionalização, inserção no mercado de trabalho e geração de renda, respeitando a legislação vigente.

2.12.1.3 No entanto, o gestor informou que na prática o Ministério do Trabalho e Emprego não vem atuando no Sistema.

2.12.2 Avaliação

2.12.2.1 A recomendação foi parcialmente atendida com a criação do Sinase, posto que o Sistema criou um ambiente para a articulação entre as diferentes políticas governamentais para lidar com adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional, tanto na fase de apuração, como na fase de execução da medida socioeducativa. Nesse aspecto, o órgão atendeu à recomendação do Tribunal.

2.12.2.2 Contudo, conforme informou o gestor, o Ministério do Trabalho e Emprego não vem envidando esforços para participar do Sinase, deixando de cumprir as atribuições delegadas ao órgão pelo Sistema.

2.12.2.3 Cabe ressaltar que o Sinase depende da aprovação de anteprojeto de lei para produzir efeitos plenos. Sendo assim, só com a sua regulamentação poder-se-á exigir do Ministério do Trabalho e Emprego a efetiva participação.

2.12.3 Medidas a implementar

2.12.3.1 No próximo monitoramento, deve-se verificar as providências adotadas pela SPDCA para incluir o MTE na implementação do Sinase e para sensibilizar os interlocutores daquele Ministério da importância da atuação do órgão na reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei.

2.13 Recomendação 9.1.4 que promova ações, em articulação com o Ministério da Educação, com o Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, no sentido de melhorar o acesso às escolas e o convívio estudantil dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

2.13.1 Grau de implementação

2.13.1.1 Na promoção de ações em parceria com Ministério da Educação, foi criado o Sinase que prevê, em seu capítulo terceiro, conforme já mencionado, a integração de políticas públicas governamentais para adolescentes em conflito com a lei.

2.13.1.2 Assim, tornou-se mister a participação do Ministério da Educação, como parceiro na definição de políticas públicas específicas para o desenvolvimento de programas de inclusão escolar do adolescente garantindo-lhe acesso, regresso, permanência e sucesso escolar.

2.13.1.3 Nesse caso, o gestor informou que o Ministério da Educação vem atuando no Sinase e participou de sua elaboração e das discussões do anteprojeto de lei de execução das medidas socioeducativas. Além disso, foi comunicado que os órgãos trabalharam em conjunto, ouvindo os estados sobre a aplicação e a execução das medidas socioeducativas.

2.13.2 Avaliação

2.13.2.1 A SPDCA vem mantendo boa relação com o Ministério da Educação, já interagindo com órgão na interlocução com os estados. No entanto, a implementação por completo da recomendação depende do desenvolvimento do Sinase.

2.13.2.2 Como já foi citado, o Sinase depende ainda de regulamentação infraconstitucional e de aprovação no Conanda para se tornar plenamente eficaz. Assim, a previsão da integração entre as políticas públicas da SPDCA e o Ministério da Educação não esgota a recomendação desta Corte.

2.13.3 Medidas a implementar

2.13.3.1 Para o segundo monitoramento, é necessário confirmar a aprovação do Sinase no Conanda, bem como a tramitação e a aprovação do anteprojeto de lei que regulamenta a execução das medidas socioeducativas, de forma a dar eficácia ao art. 41 do anteprojeto que cumprirá a recomendação ora analisada.

Recomendações à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda

2.14 Recomendação 9.2.1. que desenvolvam gestões com vistas à regulamentação do artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a definir as responsabilidades de cada esfera de governo, no que tange à execução das medidas socioeducativas.

2.14.1 Grau de implementação

2.14.1.1 O artigo 86 do ECA estabelece que "a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios."

2.14.1.2 O anteprojeto de lei de execução das medidas socioeducativas prevê, em seu artigo 2o, que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo será "coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais de atendimento socioeducativo responsáveis pelo cumprimento das medidas."

2.14.1.3 Os artigos 3o, 4o e 5o do anteprojeto estabelecem as competências da União, dos estados e dos municípios, respectivamente.

2.14.2 Avaliação

2.14.2.1 Entende-se que os artigos 2o a 5o definem as responsabilidades de cada esfera de governo, no que tange à execução das medidas socioeducativas, conforme recomendado no item 9.2.1. do Acórdão n.º 304/04.

2.14.2.2 Entretanto, tendo em vista que o anteprojeto de lei ainda não foi encaminhado à Presidência da República, considera-se que a recomendação não está implementada.

2.14.3 Medidas a implementar

2.14.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, a situação do anteprojeto de lei.

2.15 Recomendação 9.2.2 que 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.

2.15.1 Grau de implementação

2.15.1.1 As estratégias de divulgação previstas pela SPDCA são a publicação de 5 mil exemplares do Sinase, a ser distribuídos na VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em dezembro/05, e a disponibilização do documento na Internet, assim que aprovado pelo Conanda.

2.15.2 Avaliação

2.15.2.1 Considerando que o documento do Sinase ainda não foi publicado nem disponibilizado na Internet, a recomendação não foi implementada.

2.15.3 Medidas a implementar

2.15.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se a versão final do documento referente ao Sinase foi aprovado no Conanda, disponibilizado na Internet, publicado e distribuído para integrantes do governo e da sociedade civil.

2.16 Recomendação 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 e Recomendação 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.

2.16.1 Grau de implementação

2.16.1.1 O artigo 88, inciso V do ECA preconiza que uma das diretrizes da política de atendimento é a "integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional."

2.16.1.2 A Secretaria Especial dos Direitos Humanos lançou, no dia 11/07/05, o 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. O projeto é fruto de parceria entre a SEDH, a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude - ABMP e o Instituto Latino-americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinqüente - ILANUD.

2.16.1.3 O projeto terá duração de um ano e tem o objetivo de promover a atualização do conhecimento de operadores do direito de todo Brasil que atuam na área da infância e juventude, sob a ótica do ECA. Os recursos financeiros, de aproximadamente R\$ 700 mil, são da SEDH. O projeto deve iniciar pelos estados de Amazonas, Pará, Pernambuco e São Paulo.

2.16.2 Avaliação

2.16.2.1 Considera-se que a efetiva implantação do projeto, em todos os estados brasileiros, dará cumprimento ao item 9.2.4 do Acórdão n.º 304/04. O item 9.2.3 também será atendido na medida em que o projeto é direcionado à garantia de direitos do adolescente em conflito com a lei. Diante das providências adotadas, entende-se que as recomendações estão em implementação.

2.16.3 Medidas a implementar

2.16.3.1 Durante o segundo monitoramento, deve-se verificar se a SPDCA está acompanhando o projeto Atualização e Integração de Operadores do Direito e avaliando seus resultados.

2.17 Recomendação 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 .

2.17.1 Grau de implementação

2.17.1.1 O capítulo 6 do Sinase estabelece parâmetros de gestão pedagógica no atendimento socioeducativo. As diretrizes pedagógicas do atendimento socioeducativo são: prevalência da ação socioeducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios; projeto pedagógico

como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo; participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socioeducativas; respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação socioeducativa; diretividade no processo socioeducativo; disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa; exigência e compreensão enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo; respeito às aptidões do adolescente quando submetido à prestação de serviços à comunidade; dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes entre equipe multiprofissional; organização espacial e funcional das entidades de atendimento socioeducativo como sinônimo de condições de vida e de possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente; diversidade étnico-racial, de gênero e sexual norteadora da prática pedagógica; família e comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa; formação continuada dos atores sociais.

2.17.1.2 As dimensões básicas para o atendimento socioeducativo estabelecidas no Sinase são: espaço físico e infra-estrutura, desenvolvimento pessoal e social, direitos humanos, acompanhamento técnico, recursos humanos e alianças estratégicas.

2.17.1.3 Os parâmetros socioeducativos estão divididos em oito eixos: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial e de gênero; educação; esporte, cultura e lazer; saúde; abordagem familiar e comunitária; profissionalização, trabalho e previdência; segurança.

2.17.1.4 O capítulo 7 do Sinase estabelece parâmetros arquitetônicos para unidades de atendimento socioeducativo de internação, incluindo orientações para a elaboração de projetos.

2.17.1.5 O capítulo 8 do Sinase trata da gestão dos programas e dos recursos humanos. De acordo com o documento, a gestão participativa é a mais indicada às demandas do atendimento socioeducativo. As metodologias de gestão citadas são gestão compartilhada, colegiado gestor e comunidade socioeducativa.

2.17.1.6 Com relação aos recursos humanos, o Sinase estabelece que o processo de seleção deve constar de entrevistas e exames que favoreçam a expressão pessoal. No caso de concurso público, é fundamental que a prova contenha questões sobre direito da criança e do adolescente. O documento apresenta a composição mínima das equipes de entidades que executam medidas socioeducativas de internação, semiliberdade, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

2.17.2 Avaliação

2.17.2.1 Após a aprovação do Sinase pelo Conanda, uma resolução desse Conselho já permite que os capítulos citados passem a vigorar e sejam implementados. Sendo assim, considera-se que a SPDCA e o Conanda desenvolveram as providências ao seu alcance para o cumprimento da

recomendação. Ressalte-se, porém, que a efetiva implantação das propostas do Sinase dependem também dos níveis estaduais e municipais.

2.17.3 Medidas a implementar

2.17.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se o documento referencial para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE foi aprovado no Conanda.

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

2.18.1 Grau de implementação

2.18.1.1 A Resolução n.º 101 do Conanda, de 17/3/05, dispõe sobre os procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da SPDCA e do FNCA.

2.18.1.2 Os critérios gerais estabelecidos para aprovação e classificação dos projetos apresentados à SPDCA são adequação à legislação referente a transferências voluntárias de recursos da União, em especial a Lei n.º 8.666/93 e a IN/STN 01/97, e adequação ao ECA e às determinações do Conanda.

2.18.1.3 Além disso, há critérios específicos referentes a existência de conselho e fundo dos direitos da criança e do adolescente, Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência - SIPIA instalado, proposta de continuidade do projeto, independentemente de repasses futuros de recursos federais, proposta objetiva de monitoramento e avaliação de resultados do projeto apresentado.

2.18.1.4 A Resolução também estabelece critérios para organizações da sociedade civil, tais como: ter registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, estar relacionado a medidas de meio aberto, estar contemplado no Plano Estadual, estar adequado aos parâmetros e às resoluções do Conanda.

2.18.1.5 O anteprojeto de lei, no art. 3º, parágrafo 5, prevê que o repasse financeiro da União para os estados, municípios e Distrito Federal será feito, preferencialmente, pela modalidade fundo a fundo.

2.18.2 Avaliação

2.18.2.1 Tendo em vista os critérios previstos na Resolução n.º 101 do Conanda, considera-se que a recomendação foi implementada.

2.19 Recomendação 9.2.7. que estabeleçam parâmetros mínimos de qualidade para a transferência de recursos federais destinados a 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.

2.19.1 Grau de implementação

2.19.1.1 Os artigos 118 a 121 do ECA tratam do atendimento a ser dispensado com relação às medidas socioeducativas de liberdade assistida (art. 118 e 119), semiliberdade (art. 120) e internação (art. 121).

2.19.1.2 Conforme relatado no item 2.17, o Sinase, no capítulo 7, especifica parâmetros mínimos de qualidade para a construção e adequação das unidades referidas na recomendação.

2.19.2 Avaliação

2.19.2.1 Após a aprovação do Sinase pelo Conanda, uma resolução desse Conselho já permite que os capítulos citados passem a vigorar e sejam implementados. Sendo assim, considera-se que a SPDCA e o Conanda desenvolveram as providências ao seu alcance para o cumprimento da recomendação. Ressalte-se, porém, que a efetiva implantação das propostas do Sinase dependem também dos níveis estaduais e municipais.

2.19.3 Medidas a implementar

2.19.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se o documento referencial para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE foi aprovado no Conanda.

2.20 Recomendação 9.2.8. que 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.

2.20.1 Grau de implementação

2.20.1.1 O principal fórum de discussão sobre atendimento a adolescentes em conflito com a lei é o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente - FONACRIAD. Formado por representantes estaduais dos executores de medidas socioeducativas, reúne-se uma vez por ano. A próxima reunião está prevista para 27 a 29/7/05.

2.20.2 Avaliação

2.20.2.1 Considera-se que o Fonacriad é um importante fórum de discussão sobre temas relacionados ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei. Entretanto, entende-se que, para dar cumprimento à recomendação, é necessário haver outros canais de comunicação para que haja interação mais freqüente entre os executores das medidas socioeducativas nos estados e municípios. Sendo assim, a recomendação está em implementação.

2.20.3 Medidas a implementar

2.20.3.1 Além do Fonacriad, deve-se verificar, no segundo monitoramento, se a SPDCA vêm promovendo a criação de outros canais de comunicação que permitam interação freqüente entre os executores das medidas socioeducativas nos estados e municípios, a exemplo de fóruns de discussão na Internet.

2.21 Recomendação 9.2.9. que priorizem a aplicação de recursos em estados e municípios que tenham atendimento a egressos e às famílias dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

2.21.1 Grau de implementação

2.21.1.1 A Resolução n.º 101/95 do Conanda estabelece como um dos critérios para a aprovação e classificação dos projetos apresentados à SPDCA que o projeto contenha proposta objetiva de acompanhamento das famílias e egressos.

2.21.2 Avaliação

2.21.2.1 Entende-se que a providência adotada atenderia à recomendação. Entretanto, deve-se ressaltar que, atualmente, existem muito poucas iniciativas no Brasil com relação ao acompanhamento de egressos. Sendo assim, a recomendação será classificada como em implementação, para que no próximo monitoramento seja verificado se os estados, municípios e organizações da sociedade civil estão atendendo ao critério estabelecido na Resolução n.º 101 do Conanda.

2.21.3 Medidas a implementar

2.21.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se a SPDCA monitora e avalia as ações de acompanhamento de egressos desenvolvidas pelas entidades que receberam recursos federais para atendimento socioeducativo.

2.22 Recomendação 9.2.10. que realizem estudos para definir o quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento das entidades de atendimento (art. 2º, inciso I da Lei n.º 8.242/91).

2.22.1 Grau de implementação

2.22.1.1 O artigo 2º, inciso I da Lei n.º 8.242/91 estabelece que compete ao Conanda elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas no ECA.

2.22.1.2 O capítulo 8 do Sinase define o quantitativo de pessoal ideal para o funcionamento das entidades de atendimento.

2.22.2 Avaliação

2.22.2.1 Conforme já foi dito, o Sinase deve ser aprovado na próxima reunião do Conanda, em agosto/05. Entende-se que, se aprovado e em vigor, as orientações contidas no capítulo 8 do Sinase atendem à recomendação proposta. Portanto, no próximo monitoramento, deve ser verificado se o Sinase foi aprovado.

Recomendações à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA

2.23 Recomendação 9.3.1. que 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.

2.23.1 Grau de implementação

2.23.1.1 Conforme já citado, o Sinase prevê, em seu capítulo terceiro, a integração de políticas públicas governamentais para adolescentes em conflito com a lei. Com a implementação total do Sistema, cumprir-se-á a recomendação do TCU para a promoção de articulação entre os diversos programas de governos.

2.23.1.2 Igualmente, o gestor comunicou a criação de grupo de trabalho com os ministérios gestores dos programas citados na recomendação para a coordenação de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes e a elaboração do Sinase. Ressaltou que tais ministérios possuem assento no Conanda.

2.23.2 Avaliação

2.23.2.1 Cumpriu-se parcialmente o recomendado, haja vista que o Sinase depende de regulamentação infraconstitucional para ganhar eficácia plena, logo ficando pendente à entrada em vigor do anteprojeto de lei que regulamenta o Sistema.

2.23.2.2 Sem embargo, vale destacar a iniciativa da instalação de grupo de trabalho interministerial visando à coordenação dos programas de governo na área da criança e do adolescente.

2.23.3 Medidas a implementar

2.23.3.1 Dessa forma, a tramitação e aprovação do anteprojeto de lei que regulamenta o Sinase são essenciais para dar eficácia à recomendação. A situação do anteprojeto de lei deve ser verificada no segundo monitoramento.

2.24 Recomendação 9.3.2. que 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 n.º 333, de 10 de julho de 2003, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, relativa ao público prioritário do Plano Nacional de Qualificação.

2.24.1 Grau de implementação

2.24.1.1 A SPDCA vem promovendo reuniões junto com a Secretaria da Infância e Juventude no intuito de que esta divulgue, junto às entidades de atendimento, oportunidades de inclusão do público alvo em programas afins.

2.24.1.2 Em 2003 a Resolução n.º 333/03 foi divulgada e muitos estados apresentaram projetos.

2.24.2 Avaliação

2.24.2.1 Apesar do esforço para a divulgação de programas afins da SPDCA junto com a Secretaria da Infância e Juventude, tal prática não é suficiente para uma conscientização da população

de seus direitos. A divulgação das ações governamentais para crianças e adolescentes deve perpassar pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares.

2.24.3 Medidas a implementar

2.24.3.1 Por ocasião do segundo monitoramento, deve-se verificar que foi estendida a divulgação aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e aos Conselhos Tutelares de oportunidades de inclusão do público alvo em programas afins ao Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.

2.25 Recomendação 9.3.3. que 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).

2.25.1 Grau de implementação

2.25.1.1 Com relação ao desenvolvimento de programas de capacitação, o gestor informou que deve iniciar, em outubro de 2005, a capacitação de todos os diretores de unidades de atendimento. Inicialmente, serão treinados os diretores 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. O gestor considera que o ideal seria a criação de pólos de capacitação nos estados em conjunto com as universidades.

2.25.1.2 Outra ação em desenvolvimento referente a capacitação é a edição de três livros do professor Antônio Carlos Gomes da Costa, cujos títulos são: Parâmetros para a formação do sócio-educador; As bases éticas da ação socioeducativa; Os regimes de atendimentos do ECA.

2.25.2 Avaliação

2.25.2.1 As ações propostas pelos gestores na área de capacitação concorrem para atender à recomendação do TCU. Entretanto, considerando que a maior parte dessas ações ainda está em fase de planejamento, entende-se que a recomendação está em implementação.

2.25.3 Medidas a implementar

2.25.3.1 Durante o segundo monitoramento, deve-se verificar se estão sendo realizadas as ações de capacitações previstas.

2.26 Recomendação 9.3.4. que promova a elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos.

2.26.1 Grau de implementação

2.26.1.1 O gestor informou que nada foi implementado quanto à elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos. Citou que em Ribeirão Preto/SP há atividades nesse sentido.

2.26.2 Avaliação

2.26.2.1 A recomendação não foi implementada, porque não foram desenvolvidas atividades para a construção de metodologia de acompanhamento de egressos.

2.26.3 Medidas a implementar

2.26.3.1 Verificar, no próximo monitoramento, se foi elaborada metodologia de acompanhamento de egressos, buscando atender a recomendação.

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

2.27.1 Grau de implementação

2.27.1.1 A SPDCA conta com o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA. Trata-se, segundo informações da Subsecretaria, de "mecanismo para gerar informações que subsidiarão a adoção de decisões governamentais sobre políticas para crianças e adolescentes, garantindo-lhes acesso à cidadania". O Sopia permite a produção de conhecimentos específicos sobre violação de direitos de crianças e adolescentes, bem como sobre a aplicação e a execução de medidas protetivas e socioeducativas. Possibilita ainda conhecer e apoiar o funcionamento dos conselhos de direitos, conselhos tutelares, unidades de atendimento e varas do poder judiciário estadual que atuam na área da infância e adolescência.

2.27.1.2 O Sopia é composto por módulos que abordam aspectos específicos. Cada módulo é um sistema próprio e independente. O módulo II, também chamado de Controle Informacional do Adolescente em Conflito com a Lei - INFOINFRA, contém informações relativas à aplicação e ao cumprimento de medidas socioeducativas.

2.27.1.3 Conforme informações do gestor do Programa, o Sopia já está implantado, na versão web, em cinco estados (MG, PR, PA, RR, PE). De acordo com o cronograma de implantação da SEDH, o Sistema será implantado em mais seis estados até o final de 2005.

2.27.1.4 Está previsto que, até o fim de 2005, o Sopia seja internalizado, ou seja, passará a ser desenvolvido e operado pelo setor de informática do Ministério da Justiça. Atualmente, o sistema está a cargo de uma empresa de informática.

2.27.1.5 O gestor informou que, atualmente, o Sopia II não contém informações a respeito do custo de execução da medida socioeducativa por adolescente e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento de medida.

2.27.2 Avaliação

2.27.2.1 De acordo com as providências adotadas, considera-se que a recomendação está em implementação.

2.27.3 Medidas a implementar

2.27.3.1 Verificar no segundo monitoramento se foi concluída a implantação do Sopia em todos os estados e incluídas no sistema informações a respeito do custo de execução da medida socioeducativa por adolescente e das atividades de profissionalização, escolarização e lazer desenvolvidas durante o cumprimento de medida.

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

2.28.1 Grau de implementação

2.28.1.1 Os gestores informaram que a versão web do Sistema, em implantação, permite a consolidação automática dos dados estaduais.

2.28.2 Avaliação

2.28.2.1 Considerando que o sistema está sendo implantado nos estados, entende-se que a recomendação está em implementação.

2.28.3 Medidas a implementar

2.28.3.1 Verificar no segundo monitoramento se foi concluída a implantação do Sopia em todos os estados brasileiros, na versão que permita a consolidação automática de dados estaduais.

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

2.29.1 Grau de implementação

2.29.1.1 Os gestores esperam que, com a internalização do Sistema, referida no item 2.27.1.4, melhore o atendimento aos estados no que se refere à instalação e operação do Sopia.

2.29.1.2 Durante a realização deste trabalho, não houve referência a reuniões com representantes estaduais.

2.29.2 Avaliação

2.29.2.1 Considerando que o sistema ainda não foi internalizado, a situação de atendimento aos estados é a mesma da época da auditoria. Portanto, a recomendação não foi implementada.

2.29.3 Medidas a implementar

2.29.3.1 Deve-se verificar, no próximo monitoramento, as medidas adotadas pela SPDCA para atender de forma mais célere às demandas dos estados, no que se refere ao Sopia, e para realizar reuniões periódicas com os representantes estaduais.

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

2.30.1 Grau de implementação

2.30.1.1 A Resolução Conanda n.º 101/05 prevê que, para apresentação de projetos, inclusive relativos a medidas socioeducativas, os estados e municípios devem ter instalado o Sípia I ou apresentar proposta de instalação.

2.30.1.2 O artigo 4º, inciso VIII, do citado anteprojeto de lei de execução das medidas socioeducativas estabelece que compete aos estados "implantar e alimentar, por meio de todos os órgãos e entidades conveniadas, o Sistema de Informação da Infância e da Adolescência - SIPIA II." O artigo 5º, inciso V, estabelece a mesma competência para os municípios.

2.30.1.3 Os gestores argumentam que não é possível ser muito rigoroso com relação a essa exigência enquanto o Sípia não passar a ser gerenciado pelo Ministério da Justiça.

2.30.2 Avaliação

2.30.2.1 A Resolução do Conanda trata do Sípia I, que não contém informações sobre medidas socioeducativas.

2.30.2.2 Considerando que as medidas previstas para o atendimento da recomendação dependem de lei ainda não aprovada, considera-se que a recomendação não foi implementada.

2.30.3 Medidas a implementar

2.30.3.1 Durante o segundo monitoramento, é preciso verificar se o Sípia foi internalizado pelo Ministério da Justiça, se anteprojeto de lei já foi aprovado e se foi estabelecido prazo para a implantação do Sistema nos estados.

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

2.31.1 Grau de implementação

2.31.1.1 A universalização proposta só poderá acontecer após a implantação do Sípia nos estados. Portanto, a implementação dessa recomendação é posterior à implementação das recomendações 9.3.5 e 9.3.8.

2.31.2 Avaliação

2.31.2.1 Considerando que as recomendações 9.3.5 e 9.3.8 não foram totalmente implementadas, não é possível a implementação desta recomendação.

2.31.3 Medidas a implementar

2.31.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se foi promovida a universalização do acesso ao Sípia, após sua implantação nos estados.

2.32 Recomendação 9.3.10. conclua o diagnóstico realizado em relação aos conselhos municipais e tutelares, para fins do apoio previsto no artigo 2º, inciso III, da Lei n.º 8.242, de 12/10/1991 e Recomendação 9.4.3. que avalie a atuação dos conselhos estaduais e municipais da Criança e do Adolescente, nos termos previstos no artigo 2º, inciso IV, da Lei n.º 8.242, de

12/10/1991, para identificar as principais dificuldades enfrentadas no seu mister e propor medidas visando a superação dessas dificuldades.

2.32.1 Grau de implementação

2.32.1.1 De acordo com o artigo 2o, inciso III da Lei n.º 8.242/91, 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 no ECA.

2.32.1.2 O inciso IV do mesmo artigo estabelece que compete ao Conanda avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos conselhos estaduais e municipais da criança e do adolescente.

2.32.1.3 A SEDH, em conjunto com o Conanda e o Instituto Telemig Celular, pretendem lançar, até o final de 2005, o Programa Pró-Conselho Brasil, que tem o objetivo de fortalecer a base do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente, constituída pelos conselhos dos direitos, pelos conselhos tutelares e pelos fundos da infância em todo o Brasil.

2.32.1.4 Um dos projetos do Pró-Conselho é denominado "Conhecendo a realidade", cujo objetivo é verificar a existência e conhecer a estrutura e as condições de funcionamento dos conselhos no País, dos fóruns municipais dos direitos, bem como o tipo de relacionamento existente entre os conselhos, as instituições do terceiro setor, os órgãos públicos executores das políticas sociais, a iniciativa privada e os órgãos do Poder Judiciário.

2.32.1.5 A primeira etapa do projeto prevê a realização do levantamento da situação de implantação dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, dos conselhos tutelares, dos fundos da infância e do Sipiá. A segunda etapa do projeto terá por objetivo conhecer a realidade e as dificuldades dos conselhos já existentes.

2.32.2 Avaliação

2.32.2.1 Considera-se que, se o projeto "Conhecendo a Realidade" atingir seu objetivo, as recomendações 9.3.10 e 9.4.3 serão atendidas. Entretanto, como o Projeto ainda não está sendo executado, entende-se que as recomendações não foram implementadas.

2.32.3 Medidas a implementar

2.32.4 Verificar, por ocasião do segundo monitoramento, a situação de implementação do projeto "Conhecendo a Realidade" do programa Pró-Conselho Brasil.

2.33 Recomendação 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 por 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 socioeducativa.

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

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

9.3.11.5. Treinamentos realizados para servidores - Quantidade anual de horas de treinamentos 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.

2.33.1 Grau de implementação

2.33.1.1 O capítulo 10 do Sinase registra que o monitoramento e avaliação do Sinase serão executados "a partir de indicadores de diferentes naturezas com coleta de dados quantitativos e qualitativos e com produtos que podem alimentar diversas demandas de informação." São apresentados oito grupos de indicadores: sociodemográficos, de tipos de atos infracionais e de reincidência, de oferta e acesso, de fluxo no sistema, de perfil do adolescente, de qualidade dos programas, de resultados e de desempenho, de financiamento e custos.

2.33.1.2 O gestor informou que o desdobramento dos indicadores propostos será objeto de consultoria a ser prestada pelo Instituto Latino-americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinqüente - ILANUD.

2.33.2 Avaliação

2.33.2.1 Entende-se que a proposta de monitoramento contida no Sinase pode substituir os indicadores de desempenho propostos pela auditoria. Porém, considerando que os indicadores de desempenho recomendados pelo TCU não foram instituídos e o gestor ainda não estabeleceu outros indicadores, entende-se que a recomendação não foi implementada.

2.33.3 Medidas a implementar

2.33.3.1 Verificar, no segundo monitoramento, se a SPDCA instituiu e acompanha indicadores de desempenho que permitam gerenciar o Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.

Recomendações ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente -
CONANDA

2.34 Recomendação 9.4.1. que agilize o envio, ao Congresso Nacional, do projeto de lei que regulamenta a aplicação das medidas socioeducativas.

2.34.1 Grau de implementação

2.34.1.1 Cabe ressaltar que, inicialmente, o Conanda elaborou projeto de lei regulamentando a aplicação das medidas socioeducativas. A aplicação das medidas socioeducativas, conforme o artigo 146 do Estatuto da Criança e do Adolescente, 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.

2.34.1.2 Durante inúmeras discussões acerca do projeto de lei, no Conanda, no Fonaciad e entre os demais envolvidos com o tema, concluiu-se que seria melhor alterar o foco do projeto de lei para regulamentar a execução das medidas socioeducativas. A execução dessas medidas está a cargo de estados e municípios. O Sinase e o projeto de lei estabelecem que as medidas de privação de liberdade devem ser de responsabilidade dos governos estaduais, enquanto que as medidas em meio aberto devem ser alocadas aos municípios.

2.34.1.3 Conforme já comentado, a regulamentação da execução das medidas socioeducativas é anteprojeto de lei, que aguarda a elaboração da exposição de motivos para o envio à Presidência de República e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

2.34.2 Avaliação

2.34.2.1 Houve a elaboração de anteprojeto de lei que regulamenta a execução das medidas socioeducativas. Contudo, não houve envio desse anteprojeto ao Congresso e nem há previsão do seu trâmite legislativo. Portanto, a recomendação não foi implementada.

2.34.3 Medidas a implementar

2.34.3.1 Verificar, no próximo monitoramento, a situação do anteprojeto de lei que regulamenta a execução das medidas socioeducativas.

2.35 Recomendação 9.4.2. que 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).

2.35.1 Grau de implementação

2.35.1.1 A SPDCA criou cartilha para ser distribuída a prefeituras e empresas, informando que é possível fazer doações ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente - FIA. Essas doações podem ser feitas diretamente ou por meio de dedução no Imposto de Renda.

2.35.1.2 O gestor ressaltou que a estratégia para o sucesso da cartilha é o contato direto com as empresas. Segundo ele, em 2004 quase R\$ 20 milhões foram doados para Fundo Nacional.

Entretanto, destacou que o aumento do volume de doações pode indicar que é necessário menor volume de recursos do Tesouro para os programas de atenção à criança e ao adolescente e causar redução dos recursos orçamentários destinados ao setor.

2.35.1.3 A questão orientou a escolha de um dos temas da VI Conferência Nacional da Criança e do Adolescente, a realizar-se em dezembro/05, em Brasília/DF. Na conferência, haverá painel intitulado "A participação Social na Elaboração, Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Público".

2.35.2 Avaliação

2.35.2.1 O órgão elaborou cartilha e vem efetivando sua distribuição, sendo assim alcançando o objetivo do que foi recomendado pelo TCU, de ampliar a divulgação da existência do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente.

2.35.2.2 Medidas a implementar

2.35.2.3 Verificar, no segundo monitoramento, as providências adotadas para continuar a distribuição das cartilhas e aumentar o contato com empresas e prefeituras.

Determinações e recomendações à Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH

2.36 Determinação 9.5.1. que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da SPDCA, do Conanda e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

2.36.1 Grau de implementação

2.36.1.1 O Grupo de Contato foi constituído por meio da Portaria n.º 10, de 26/1/05 e, segundo o gestor, vem se reunindo com regularidade.

2.36.2 Avaliação

2.36.2.1 Diante do exposto, considera-se que a recomendação foi implementada.

2.37 Recomendação 9.5.2. que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea "9.3.11", contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

2.37.1 Grau de implementação

2.37.1.1 Durante a reunião realizada para a elaboração deste relatório, o gestor informou que ainda não elaborou o plano de ação. Comprometeu-se remetê-lo ao TCU em um prazo de 60 dias. Entretanto, findo o prazo o mencionado plano não foi encaminhado.

2.37.2 Avaliação

2.37.2.1 Como o plano de ação não foi elaborado, a recomendação não foi implementada.

2.37.3 Medidas a implementar

2.37.3.1 Dessa forma, propõe-se reiterar a recomendação 9.5.2, dando novo prazo de 60 dias para encaminhamento ao TCU do plano de ação.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, durante a vigência do PPA 2000/2003, recebeu recursos orçamentários no valor de R\$ 117.995.387,00, conforme apresentado na tabela 1. A execução orçamentária foi de R\$ 59.123.371,00, equivalente a 50,11%.

Tabela 1

Execução orçamentária e financeira do Programa, de 2000 a 2003

Ano Créditos consignados Execução Orçamentária Execução Financeira % de execução financeira

2000 13.523.156 6.316.473 6.316.473 46,71

2001 28.175.662 16.507.495 7.167.850 25,44

2002 25.423.532 22.562.832 22.562.832 88,74

2003 50.873.037 13.736.571 13.736.571 27,00

TOTAL 117.995.387 59.123.371 49.783.726 42,19

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e

Restos a Pagar da União) - data: 2/6/05.

Notas: Valores sujeitos a alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.

Créditos consignados = crédito inicial + créditos adicionais - créditos anulados + transferências recebidas - transferências concedidas;

Execução financeira no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício anterior (X-1) que foram pagos no exercício (X);

Execução orçamentária no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício seguinte (X+1);

% de execução orçamentária = (execução orçamentária/créditos consignados) x 100.

3.2 A baixa execução orçamentária nos exercícios de 2000 e 2001 decorreu basicamente do contingenciamento de despesas determinado pelo governo federal. Em 2003, além do contingenciamento (86,8%), também houve mudança na estrutura do órgão onde é gerenciada a maior parte dos recursos do Programa. Naquele ano, o Departamento da Criança e do Adolescente, vinculado ao Ministério da Justiça foi transformado em Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do

Adolescente - SPDCA, subordinada à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, que passou do Ministério da Justiça para a Presidência da República. É possível que, se houver a nova mudança anunciada em 2005, retornando a SEDH ao Ministério da Justiça, haja dificuldades para a execução orçamentária do Programa.

3.3 Para o PPA 2004/2007, a previsão orçamentária é de R\$ 44.850.980. A execução orçamentária e financeira em 2004 e 2005 (até maio) está apresentada na tabela 2.

Tabela 2

Execução orçamentária e financeira do Programa em 2004 e 2005 (até maio)

Ano	Créditos consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% de execução financeira
2004	10.613.074	8.625.087	8.715.087	82,12
2005	25.447.549	- - -		
TOTAL	36.060.623	8.625.087	8.715.087	24,17

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e

Restos a Pagar da União) - data: 2/6/05.

Notas: Valores sujeitos a alteração, em decorrência da execução de restos a pagar.

Créditos consignados = crédito inicial + créditos adicionais - créditos anulados + transferências recebidas - transferências concedidas;

Execução financeira no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício anterior (X-1) que foram pagos no exercício (X);

Execução orçamentária no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício seguinte (X+1);

% de execução orçamentária = (execução orçamentária/créditos consignados) x 100.

4. Comentários dos gestores

4.1 Em 30/6/2005, foi realizada reunião para verificar a situação de implementação das recomendações do Acórdão n.º 304/04-TCU-Plenário, com os seguintes participantes:

- Amarildo Baesso - Subsecretário de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente;

- Paulo Marques - gerente do Programa Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei;

- Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de Lima - Analista de Controle Externo - Seprog/TCU.

- Rodrigo do Amaral Vargas Brandão - Analista de Controle Externo - Seprog/TCU;

4.2 As informações contidas neste relatório baseiam-se nas informações e documentos prestados pelos gestores durante a reunião realizada.

(...)

6. Proposta de Encaminhamento

6.1 Diante do exposto, com fulcro no art. 22, da Resolução n.º 136/2000, sugerimos o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Relator Lincoln Magalhães da Rocha, com proposta de:

a) Reiterar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH/PR a recomendação 9.5.2 do Acórdão n.º 304/2004 - Plenário, no sentido de "que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea "9.3.11", contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas";

b) envio de cópia do presente relatório à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para conhecimento, e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos/PR para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações;

c) restituição dos autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão 304/2004-P, previsto para o 1º semestre de 2006;

d) juntada do TC n.º 12.274/2003-2, que trata da Auditoria de Natureza Operacional no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, a estes autos;

e) encerramento destes autos". A Sra. Diretora da 1ª DT/SEPROG (f. 34), com o aval da dirigente máxima daquela Secretaria (f. 35), concorda com as proposições

retromencionadas, sugerindo ainda, a título de acréscimo, que seja encaminhada cópia do presente relatório à 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se a Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH.

Voto

Submeto à consideração deste insigne Colegiado o resultado do trabalho de monitoramento empreendido junto ao Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, 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.

2. Na Sessão Plenária de 24/03/2004 (TC 012.274/2003-2, Ata 09/2004), esta Corte dispôs sobre os achados atinentes à Auditoria de Natureza Operacional (ANOp) empreendida no aludido programa, oportunidade na qual 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 (subitem 9.1 e desdobramentos do Acórdão 304/2004), à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente - SPDCA em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (subitem 9.2 e desdobramentos), à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (subitem 9.3 e desdobramentos), ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (subitem 9.4 e desdobramentos) e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos (subitem 9.5 e desdobramentos).

3. O trabalho ora empreendido tem por finalidade acompanhar o tratamento dispensado pelas unidades envolvidas às recomendações e determinações a elas dirigidas quando do aludido julgamento vestibular da matéria. Tal proceder segue metodologia de trabalho definida para as Auditorias de Natureza Operacional, na forma das disposições insertas na Portaria Segecex 12/2002 e no artigo 243 do Regimento Interno.

4. Por ocasião do presente acompanhamento foi identificada a seguinte situação, no que tange às recomendações/determinações expendidas: a) em relação às quatro recomendações constantes dos desdobramentos vinculados ao subitem 9.1 (implementada: uma, não implementada: uma, em implementação: duas); b) em relação às dez recomendações feitas nos desdobramentos vinculados ao subitem 9.2 (implementada: uma, não implementadas: duas, em implementação: sete); c) em relação às onze recomendações presentes nos desdobramentos vinculados ao subitem 9.3 (implementada: nenhuma, não implementadas: seis, em implementação: cinco); em relação às três recomendações indicadas nos desdobramentos vinculados ao subitem 9.4 (implementada: uma, não implementadas: duas, em implementação: nenhuma) e, por último, em relação às duas determinações lançadas nos desdobramentos vinculados ao subitem 9.5 (implementada: uma; não implementada: uma, em implementação: nenhuma).

5. O quadro de execução, visto de modo sumariado, indica que 13,33% das recomendações/determinações foram implementadas, 46,67% encontram-se em fase de implementação e 40% não foram implementadas.

6. Das indicações feitas pelo TCU, figuram entre as não implementadas duas que reputo de extrema importância para o Programa, a saber:

a) . recomendação dirigida à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República: "...que dote a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente de recursos humanos e materiais suficientes para a realização de suas atribuições" (subitem 9.1.1 do Acórdão 304/2004 - Plenário).

. entendimento deste Relator: Apesar das dificuldades orçamentárias normalmente experimentadas pela administração pública federal para o atendimento das demandas que lhe são afetas, as ações de governo, uma vez definidas, devem ser dimensionadas de modo a alcançar resultados efetivos. Desnecessário dizer que a inadequação orçamentária e financeira experimentada

pela unidade responsável pela execução do Programa gera disfunções indesejáveis. Urge, pois, seja adotada, em âmbito da SEDH, postura diligente junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça, com vistas ao saneamento dos pontos ora assinalados;

b) recomendação dirigida à SPDCA: "...que promova a elaboração de metodologia de acompanhamento de egressos" (subitem 9.3.4 do Acórdão 304/2004 - Plenário).

. entendimento deste Relator: a existência de informação sistematizada a respeito da situação dos egressos desponta como ponto fundamental à própria avaliação do Programa, eis que favorecerá a busca de compreensão quanto às reais contribuições aportadas à clientela do Programa, na facilitação de seu retorno à sociedade, para que nela permaneça em condição adequada de cidadania.

7. Ante o minudente exame levado a termo pela unidade técnica, transcrito, no essencial, no Relatório que precede este Voto, torna-se despiciendo repassar, nessa oportunidade, os pontos já suficientemente abordados.

Isso posto, acompanho as conclusões alcançadas em âmbito da unidade técnica, de modo que voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto ao descortino do egrégio Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de dezembro de 2005

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional realizada no Programa Reinserção Social do Menor em Conflito com a Lei, sob a condução da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/Secretaria Especial dos Direitos Humanos - Presidência da República.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. reiterar à Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH/PR a recomendação 9.5.2 do Acórdão nº 304/2004 - Plenário, no sentido de "que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea '9.3.11', contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas";

9.2. enviar cópia do presente Relatório à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, para conhecimento, e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos/PR para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações;

9.3. restituir os presentes autos à Seprog, para prossecução do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão 304/2004 - Plenário, previsto para o 1º semestre de 2006;

9.4. promover a juntada dos presentes autos ao TC 12.274/2003-2, que trata da Auditoria de Natureza Operacional no Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei;

9.5. encaminhar cópia do presente relatório à 6ª Secex, em cuja clientela encontra-se a Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH.

(Vide Acórdão 1870/2006 Plenário - Ata 41. Prorrogação de prazo. Apensamento.)

Quorum

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

12.2. Auditores convocados: Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 49/2005 - Plenário

Sessão 13/12/2005

Aprovação 16/12/2005

Dou 03/01/2006 - Página 0