

Inquérito Civil nº

Investigado: **FUNDAÇÃO CASA**

Objeto: **ACESSO, ANÁLISE E FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS DA FUNDAÇÃO CASA**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO

PAULO, representado pelos Promotores de Justiça ao final assinados, no uso de suas atribuições legais, especificamente exercício das funções de defesa dos interesses metaindividuais dos adolescentes em conflito com a Lei, nos termos dos artigos 127, *caput*, 129, 205 a 214, e 227, todos da Constituição Federal; artigos 25 e 27 da Lei Federal nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); Lei Federal nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); artigos 4º, alínea *d*, 6º, 124, 201, inciso V, e 210, inciso I, todos da Lei Federal 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); artigos 1º e 103, inc. VIII, ambos da Lei Complementar Estadual nº 734/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo); artigos 11 e seguintes do Ato Normativo nº 484/2006-CPJ; Ato Normativo nº 664/2010-PGJ-CSMP-CGMP; Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP; Ato Normativo nº 713/2011-PGJ-CGMP; Ato nº 54/2012-PGJ; e Ato nº 113/2014-PGJ; **INSTAURA** o presente **INQUÉRITO CIVIL**, pelas razões fáticas e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

Considerando que o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 8.069/90, definiu em seu artigo 86 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;

Tendo em vista a necessidade de implementação de uma efetiva política de proteção aos direitos dos adolescentes em conflito com a lei, nos moldes do previsto pelas Leis Federais nº 8.069/90 e nº 12.594/12 (SINASE — Sistema de Atendimento Socioeducativo), em atendimento ao disposto nos artigos 226, 227 e 204, todos da Constituição Federal;

Sopesando que compete aos Estados (entes federados) a implementação dos programas correspondentes às medidas socioeducativas privativas de liberdade, relacionadas no artigo 112, incisos V e VI, da Lei Federal n. 8.069/90;

Ponderando que a criação e a manutenção de tais programas é parte intrínseca da política de atendimento dos direitos de adolescentes, destinada a proporcionar-lhes a devida proteção integral, na forma do disposto no artigo 1º da Lei nº 8.069/90;

Considerando que a Fundação Casa do Estado de São Paulo é uma fundação de direito público cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual Paulista nº 185/73, posteriormente modificada pelas Leis Estaduais nº 985/76, 2793/81 e 9069/95;

Tendo em vista que, gozando da natureza jurídica de fundação, ela deve ser irrestritamente identificada como um patrimônio público personalizado pela lei e afetado a fins de interesse público, com expressa vedação à prática de atos estranhos à sua finalidade e também à distribuição de lucro, conforme dispõe inclusive o artigo 3º, §1º, da Lei nº 185/73, que a instituiu;

Sopesando que, sendo constituída pelo Poder Executivo após lei autorizativa; tendo substrato patrimonial estatal; com poderes para a edição de atos administrativos; sujeita à tutela da entidade matriz criadora; e incapaz de se auto desfazer; fica absolutamente evidenciada a sua categoria de verdadeira *autarquia fundacional*¹;

Ponderando que às fundações de direito público aplica-se integralmente o regime jurídico do Direito Administrativo, impondo-lhes incondicional respeito especialmente aos princípios esculpido pelo artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

Considerando que, contando com verbas consignadas anualmente no orçamento do Estado de São Paulo, conforme artigo 3º, I, da Lei Estadual Paulista nº 185/73, que a instituiu, e, portanto, administrando dinheiro público, deve ser anualmente fiscalizada pelo Tribunal de Contas;

Tendo em vista que a Fundação Casa destina-se, precipuamente, a aplicar em todo território do Estado as diretrizes e normas da política nacional atinente aos menores em conflito com a Lei, em especial o atendimento a adolescentes em regime de internação (provisória e definiti-

¹ Nesse sentido a sempre atual lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua tese *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, onde apontou o equívoco de classificar um instituto pelo seu nome, dando, no caso, a impressão de que a fundação seria típica do Direito Privado, mesmo quando criada pelo Poder Público. Ele concluiu que, se o Estado participou da criação e subvenciona a sua manutenção, ela é nitidamente uma pessoa jurídica de direito público, espécie do gênero autarquia.

va) e semiliberdade em razão da prática de atos infracionais – e atividades consentâneas²;

Sopesando que o orçamento de 2014 da Fundação Casa envolve **R\$ 1.211.310.964,00** (um bilhão duzentos e onze milhões trezentos e dez mil novecentos e sessenta e quatro reais), nos termos da Lei Orçamentária Anual Paulista nº 15.265/2013³;

Ponderando que a Fundação Casa acolhe, aproximadamente, dez mil adolescentes em regime de internação (provisória e definitiva) e semiliberdade em razão da prática de atos infracionais, circunstância que, conseqüentemente, implica em gasto médio mínimo de **R\$ 10.094,25** (dez mil e noventa e quatro reais e vinte e cinco centavos) por adolescente ao mês;

Considerando que o valor despendido mensalmente pela Fundação Casa com cada adolescente - R\$ 10.094,25 (dez mil e noventa e quatro reais e vinte e cinco centavos) – é expressivo e **34 (trinta e quatro)** vezes superior ao valor mínimo da renda da classe média brasileira⁴;

Tendo em vista que ao longo das inúmeras visitas realizadas pelo Ministério Público as diversas unidades de internação e semiliberdade do Estado de São Paulo, todas da Fundação Casa (nos termos da Resolução nº 67, de 16 de março de 2011, do Conselho Nacional do Mi-

² Conforme Lei Estadual Paulista nº 185, de 12 de dezembro de 1973, alterada, entre outras, pela Lei 15.050, de 20 de junho de 2013.

³ Não estão incluídas eventuais suplementações orçamentárias.

⁴ Consoante Secretaria Nacional de Assuntos Estratégicos, a classe média tem renda entre R\$ 291 (duzentos e noventa e um reais) e R\$ 1.019 (mil e dezenove reais) - <http://www.sae.gov.br/site/?p=17351#ixzz3DVn1ySWg>

nistério Público), foram identificadas múltiplas irregularidades, dentre outras⁵:

- a. Reclamações regulares de agressões e maus-tratos;
- b. Frequentes rebeliões e tumultos com resultado morte, inclusive;
- c. Índice de **reincidência** que, consoante Conselho Nacional de Justiça, atinge **54%**⁶;
- d. Notícias da falta de condições materiais adequadas para a execução dos serviços;
- e. Superlotação de unidades de internação e semiliberdade;
- f. Inexistência de vagas para adolescentes em regime de internação e semiliberdade;
- g. Inexistência de vagas em locais próximos a residência familiar;
- h. Insalubridade das condições de moradia dos adolescentes e de trabalho dos servidores;
- i. Graves deficiências na regionalização do atendimento;
- j. Insuficiência de transporte para as saídas externas dos adolescentes e para o trabalho técnico;
- k. Excesso de trabalho burocrático e administrativo;
- l. Dificuldades no atendimento de adolescentes com dependência química, com transtornos mentais, com vivência de rua, com difi-

⁵ Nos termos, entre outros aspectos e fundamentos, do relatório elaborado pelo Núcleo de Apoio Técnico do Ministério Público – NAT.

⁶ Fonte: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/composicao/529-rodape/acoes-e-programas/programas-de-a-a-z/noticias/cnj/25034-fonajuv-vai-priorizar-investimento-em-medida-socioeducativa-no-meio-aberto>

culdades de aprendizagem e recorrentes, bem como a falta de equipamentos específicos;

- m.* Problemas no trabalho em equipe;
- n.* Déficit de profissionais em relação à quantidade de adolescentes;
- o.* Péssimas condições de trabalho;
- p.* Sobrecarga de trabalho e de tarefas administrativas e burocráticas imposta aos técnicos, dificultando o acompanhamento sistemático e efetivo do adolescente e o estabelecimento de vínculos;
- q.* Submissão de servidores a jornadas dobradas de trabalho para contornar as carências decorrentes do pequeno número de trabalhadores;
- r.* Exigências frequentes de realização de horas-extras, como forma de ocultar e suplantar deficiências resultantes do reduzido quadro;
- s.* Inexistência de salas para atendimento e para a realização de atividades;
- t.* Falta de formação e supervisão adequadas e de reuniões de equipe sistemáticas, que são ferramentas que viabilizariam a promoção contínua dos profissionais;
- u.* Obstáculos significativos à melhoria do atendimento prestado;
- v.* Falta de computadores, de materiais de escritório, esportivos e pedagógicos, de mobiliário e falta de linha telefônica;
- w.* Falta de materiais para atividades pedagógicas e itens quebrados – máquina de lavar, televisão e DVD;
- x.* Inúmeras e crescentes queixas de funcionários;

- y. Baixa frequência e pouca resolutividade no atendimento psicossocial;
- z. Falta de auxílio financeiro para a visita das famílias;
- aa. Restrição para o uso da biblioteca;
- bb. Dormitórios sem ventilação;
- cc. Adolescentes frequentemente dormindo em colchões no chão;
- dd. Banheiros entupidos e com vazamentos;
- ee. Péssimas condições de higiene dos Centros;
- ff. Falta de produtos e materiais para a limpeza.

Sopesando que várias das anormalidades são recorrentes e foram detectadas em diversas regiões do Estado, circunstância indicativa de que tais problemas são consequências de irregularidades/ineficiências estruturais da própria Fundação Casa, e não de má organização da unidade descentralizada – impassíveis, portando, de solução local;

Ponderando que estas constatações, auferidas por longo período, fomentaram estudos e análises que fundamentaram diagnósticos que evidenciaram várias fragilidades envolvendo o atendimento dos adolescentes atendidos pela Fundação Casa em regime de internação ou semiliberdade;

Considerando que a insuficiência de recursos é comumente utilizada como argumento pela Fundação Casa na tentativa de justificar a precariedade e ineficiência dos serviços oferecidos;

Tendo em vista que é dever do Poder Público, conforme disposto no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal e artigo 4º,

caput e parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, assegurar a crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, dentre outros direitos fundamentais inerentes à pessoa humana (conforme artigo 3º da Lei nº 8.069/90);

Sopesando que na forma do disposto no artigo 4º, parágrafo único, alíneas *b* e *d*, da Lei nº 8.069/90, a garantia de prioridade compreende, dentre outros fatores, a precedência de atendimento nos serviços públicos e de relevância pública, a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à criança e ao adolescente, o que importa na previsão de verbas orçamentárias para fazer frente às ações e programas de atendimento voltados à população infantojuvenil (conforme inteligência dos artigos 88, inciso II; 90; 101; 112; 129 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90);

Ponderando que a aludida garantia de prioridade também se estende aos adolescentes que praticam atos infracionais, para os quais o artigo 228 da Constituição Federal, em conjugação com os artigos 103 a 125 da Lei nº 8.069/90, estabelece um tratamento diferenciado e especializado;

Considerando que o não oferecimento ou a oferta irregular dos programas e ações de governo acima referidos, na forma do disposto nos artigos 5º; 98, inciso I, e 208, incisos I, VII, VIII, X e parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 (com a nova redação da Lei Federal nº 12.594/12), corresponde a efetiva violação dos direitos dos adolescentes submetidos a medidas socioeducativas, podendo acarretar a responsabili-

de das autoridades públicas encarregadas, sem prejuízo da adoção de medidas judiciais, conforme previsto nos artigos 212, 213 e 216, do mesmo Diploma Legal e também à responsabilização prevista nos artigos 28 e 29 da Lei Federal n. 12.594/12, com possibilidade de submissão às sanções civis da Lei Federal n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa);

Tendo em vista que a qualidade, probidade e eficiência dos gastos orçamentários da Fundação Casa é condição imprescindível para a oferta esmerada dos programas e ações anteriormente mencionados;

Sopesando que o emprego correto e eficiente das verbas que lhe são destinadas reflete diretamente na qualidade dos serviços dirigidos aos adolescentes que cumprem medida em meio fechado, recomendando a análise cuidadosa das suas contas;

Ponderando que nos procedimentos **TC – 000.633/006/11**, e **TC – 038.280/026/11**, em julgamentos ocorridos em 27 de maio de 2014 e 6 de maio de 2014, perante o E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Fundação Casa teve uma licitação e o contrato dela decorrente considerados irregulares⁷, e a prestação de contas de um convê-

⁷ Licitação na modalidade Pregão Eletrônico, com contrato firmado em 7 de abril de 2011, com a empresa *Essencial Sistema de Segurança LTDA*, para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial para a Divisão Regional Norte da Fundação Casa, e suas unidades subordinadas localizadas nas cidades de Franca, Ribeirão Preto, São Carlos, e Sertãozinho. O valor adjudicado foi de R\$ 5.354.902,92 e, estranhamente, o valor contratado foi de R\$ 5.903.006,30.

nio com uma entidade beneficente também considerada irregular, por falta de transparência, com aplicação de sanção à sua Presidente.⁸

Considerando que eventual desvio, improbidade, ineficiência, ou má qualidade dos gastos compromete integralmente o processo de socioeducação dos adolescentes em regime de internação e semi-liberdade;

Tendo em vista a necessidade de melhor análise dos sistemas de fiscalização e controle qualitativo e quantitativo dos gastos públicos da Fundação Casa, inclusive naquilo atinente a eventual repasse ou contratação de organizações sociais ou não governamentais, terceirização de serviços, bem como dos procedimentos licitatórios e contratos firmados;

Sopesando que ao Ministério Público foi conferida legitimação ativa para a defesa judicial e extrajudicial dos interesses e direitos atinentes à infância e juventude, conforme artigos 127 e 129, inciso II, alínea “m”, da Constituição Federal e artigos 201, incisos V e VIII, e 210, inciso I, da Lei nº 8.069/90;

Ponderando que é função institucional do Ministério Público, em conformidade com o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal de 1988, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição da República;

⁸ Convênio n. 013/09, firmado entre a Fundação Casa e a entidade *Fraternidade Santo Agostinho*, no valor de R\$ 1.548.952,79, para a cooperação no atendimento de adolescentes em cumprimento de medida de internação. A documentação apresentada não revelou o saldo efetivo e não utilizado do convênio que deve ser obrigatoriamente depositado em instituição financeira e aplicado exclusivamente no objeto da sua finalidade, e indicado na respectiva prestação de contas, na forma do art. 116, § 4º e seguintes da Lei n. 8.666/93.

Considerando que é, também, função institucional do Ministério Público promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos;

Tendo em vista que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, além de outros princípios (artigo 11 da Lei 8.429/92);

Sopesando que o Ato nº 54-PGJ, de 23 de novembro de 2012, prevê, dentre as atribuições dos cargos dos Promotores de Justiça da Infância e Juventude que atuam perante as Varas de Execução de medidas socioeducativas a *adoção das medidas referentes à defesa judicial e extrajudicial dos interesses metaindividuais relacionados aos interesses dos adolescentes em conflito com a Lei*;

Ponderando o Ato nº 113/2014-PGJ, e o Aviso nº 8829/2014, que designou, *a partir de 06 de setembro de 2014, os Promotores de Justiça em exercício nos cargos a seguir elencados, para, sem prejuízo de suas atribuições normais e anteriores designações e sem ônus para o Ministério Público, integrar Grupo de Trabalho para realização de estudos para a construção de Plano de Ação sobre o Sistema Socioeducativo nas Unidades de Internação e Semiliberdade no Estado de São Paulo, instituído pelo Ato nº 113/2014-PGJ, de 02 de setembro de 2014*;

Considerando que na reunião dos Promotores de Justiça com atribuição na Infância e Juventude – Área Infracional – realizada no dia 12 de setembro de 2014, na sede do Ministério Público do Estado de

São Paulo, nos termos do Ato nº 113/2014-PGJ e do Aviso nº 8829/23014-PGJ, determinou-se a necessidade de *acesso, análise e fiscalização das contas da Fundação Casa*;

Resolve o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio de seus representantes abaixo subscritos, nos termos do art. 11, inciso I do Ato Normativo nº 484-CPJ, de 05 de outubro de 2006, instaurar o presente **INQUÉRITO CIVIL** para promover a coleta de informações, depoimentos, certidões, perícias e demais diligências para posterior instauração de ação civil pública ou arquivamento dos autos, nos termos da Lei.

Ante o exposto, determina-se:

1. Ficam designados, temporariamente, os Oficiais de Promotoria atuantes na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude da Capital – Área de Execução de Medidas Socioeducativas, para exercer as funções de secretários do Inquérito Civil, até a designação de Oficial específico para atuação junto ao grupo de trabalho formado pelo Ato nº 113/2014-PGJ e Aviso nº 8829/23014-PGJ, consoante reunião dos Promotores de Justiça com atribuição na Infância e Juventude – Área Infracional – realizada no dia 12 de setembro de 2014;
2. Registre-se e autue-se a presente Portaria, comunicando o Centro de Apoio das Promotorias Cíveis, área da Infância e Juventude, com os seguintes dados:

2.1. Objeto: **ACESSO, ANÁLISE E FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS DA FUNDAÇÃO CASA;**

2.2. Investigado: **FUNDAÇÃO CASA.**

3. Oficie-se à Presidência da Fundação Casa do Estado de São Paulo, com cópia da presente Portaria e dos julgados do E. Tribunal de Contas, notificando-a da instauração do presente inquérito civil, bem como requisitando, **exclusivamente em mídia digital, e no formato .PDF**, que, no prazo e trinta dias:

3.1. Informe quais foram os valores orçamentários dos últimos quatro anos, inclusive de 2014, previstos para manutenção de despesas em geral da Fundação CASA;

3.1.1. Esclareça qual a natureza dessas despesas, com a indicação das rubricas orçamentárias, das sub alíneas específicas e com o apontamento detido das despesas que efetivamente as compõem;

3.1.2. Indique quais os valores previstos, os aplicados e os realmente despendidos, apontando-se os critérios adotados para a composição de cada valor, esclarecendo de forma técnica-contábil o caminho percorrido para justificá-los.

3.2. Apresente relação de todas as organizações não-governamentais que mantém contrato ou convênio com a Fundação Casa para atividades socioeducativas, esclarecendo:

3.2.1 A descrição detalhada do serviço/produto prestado ou oferecido por cada entidade;

3.2.1. A natureza do vínculo jurídico;

3.2.2. Qual o respectivo procedimento licitatório, se o caso;

3.2.3. O montante do gasto anual com cada entidade.

3.3. Apresente relação de todos os serviços terceirizados pela Fundação Casa e as respectivas empresas responsáveis, esclarecendo:

- 3.3.1. A descrição detalhada do serviço/produto prestado ou oferecido por cada empresa;
 - 3.3.2. A natureza do vínculo jurídico;
 - 3.3.3. Qual o respectivo procedimento licitatório, se o caso;
 - 3.3.4. O montante do gasto anual com cada fornecedor.
- 3.4. Encaminhe cópias integrais, **exclusivamente em mídia digital e no formato .PDF**, do instrumento do Convênio n. 13/09 firmado com a entidade *Fraternidade Santo Agostinho*, e de todos seus eventuais termos de aditamento, de comprovantes da efetiva prestação dos serviços conveniados, dos extratos das aplicações financeiras dos saldos não utilizados, de comprovantes do destino dos saldos não utilizados, e de todas as notas de empenho ou documentos equivalentes relativos à todos os repasses à entidade conveniada;
- 3.5. Encaminhe cópias integrais, **exclusivamente em mídia digital e no formato .PDF**, do procedimento licitatório; do projeto básico, contendo o orçamento detalhado do custo dos serviços; do contrato administrativo firmado com a empresa *Essencial Sistema de Segurança LTDA*, para prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial para a Divisão Regional Norte da Fundação Casa, e suas unidades subordinadas localizadas nas cidades de Franca, Ribeirão Preto, São Carlos, e Sertãozinho; de todos seus eventuais termos de aditamento; de comprovantes da efetiva prestação dos serviços contratados; e de todas as suas notas de empenho;
- 3.6. Cada determinação contida nos sub-itens anteriores, deve ser objeto de ofícios específicos e separados à Fundação Casa.

4. Oficie-se à Presidência da Assembleia Legislativa, ao Governo do Estado de São Paulo, e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com cópia da presente Portaria, solicitando que sejam apresentadas as informações especificadas nos itens **3.1**, **3.1.1**, e **3.1.2**, no prazo de trinta dias, em mídia digital no formato .PDF – os ofícios deverão ser encaminhados via E. Procuradoria Geral de Justiça;
5. No ofício endereçado ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, indicado no item 4, deverá constar também solicitação para que sejam encaminhados, sempre em mídia digital e no formato .PDF, os pareceres emitidos em análise das contas da Fundação Casa, dos últimos 4 (quatro) anos;
6. Oficie-se à Secretaria Estadual de Justiça e Defesa da Cidadania, com cópia desta Portaria, para conhecimento – o ofício deverá ser encaminhado via E. Procuradoria-Geral de Justiça;
7. Oficie-se à Juíza Diretora do DEIJ, com cópia desta Portaria, para conhecimento;
8. Junte-se:
 - 8.1. Cópia do relatório elaborado pelo Núcleo de Apoio Técnico do Ministério Público – NAT;
 - 8.2. Cópia da ata da reunião dos Promotores de Justiça com atribuição na Infância e Juventude – Área Infracional – realizada no dia 12 de setembro de 2014;
 - 8.3. Cópias das decisões preferidas pelo E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos procedimentos **TC – 000.633/006/11**, e **TC – 038.280/026/11**.

9. Com as respostas – que deverão ser juntadas independentemente de descacho –, ou decorrido do prazo semestral, independentemente das respostas, conclusos para apreciação.

São Paulo, 22 de setembro de 2014.

PEDRO EDUARDO DE CAMARGO ELIAS

Promotor de Justiça

FABIO JOSÉ BUENO

Promotor de Justiça

TIAGO DE TOLEDO RODRIGUES

Promotor de Justiça

DANIELA HASHIMOTO

Promotora de Justiça

SANTIAGO MIGUEL NAKANO PEREZ

Promotor de Justiça

RICARDO BRAINER ZAMPIERI

Promotor de Justiça

DANIELA ROMANELLI DA SILVA

Promotora de Justiça

FERNANDA CHUSTER PEREIRA

Promotora de Justiça

FERNANDO HENRIQUE DE F. SIMÕES

Promotôr de Justiça

ELISA DE DIVITIS CAMUZZO

Promotora de Justiça

JULISA H. NASCIMENTO DE PAULA

Promotora de Justiça