



SENHOR CONSELHEIRO RELATOR E DEMAIS CONSELHEIROS DESTA EGRÉGIO PLENÁRIO,

PARECER-VISTA

Processo: 2210/2019-1
Classificação: Auditoria de Conformidade
Exercícios: 2017 a 2019
Unidade gestora: Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)
Responsável: Bruno Pereira Nascimento – Diretor Presidente do IASSES
Vitor Amorim de Angelo – Secretário de Estado da Educação
Álvaro Rogerio Duboc Fajardo – Secretário de Estado da Economia e Planejamento
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, em sede de **Pedido de Vista**, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar Estadual nº 451/2008², manifesta-se nos seguintes termos.

1 FATOS

¹ **Art. 55.** São etapas do processo: [...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

² **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas: [...]

II – emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



Versam os autos sobre **Auditoria de Conformidade**³ realizada no **Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)**, no período compreendido entre **18/02/2019 e 13/09/2019**, com o objetivo de *“fiscalizar os serviços e equipamentos públicos voltados para a implementação das medidas socioeducativas, no intuito de verificar se o atendimento aos adolescentes que praticam ato infracional está em consonância com as normas constitucionais e legais que regulam o tema, sendo-lhes assegurado um tratamento humano, não degradante, e facilitada a sua reinserção social”*.

Cumpre ressaltar, por imperioso, que *“O Sistema Socioeducativo do Espírito Santo merece especial atenção principalmente face o histórico de superlotação de unidades de cumprimento de medidas socioeducativas. Em 2017, em razão de denúncia à Organização dos Estados Americanos – OEA, o Estado foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) a realizar mudanças urgentes e, em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu delimitar a taxa de ocupação de adolescentes na unidade UNIS NORTE (localizada em Linhares) em 119% da sua capacidade, devendo o excedente ser transferido para outras unidades que não tivessem tal taxa de ocupação”*. [...] *“Observa-se, ainda, que, além da superlotação, outros problemas ligados aos direitos dos adolescentes foram detectados pela OEA nas unidades socioeducativas estaduais, tendo a lei do SINASE*⁴ *enfrentado importantes desafios em sua implementação”*⁵.

Os trabalhos empreendidos resultaram no **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4**, mediante o qual a Equipe Técnica da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública (SecexSES), em face das **questões de auditoria Q1⁶, Q2⁷, Q3⁸** e

³ **Auditorias de cumprimento legal ou conformidade** objetiva emitir uma opinião que evidencie em que medida foram observados as leis, regulamentos, políticas, códigos estabelecidos, contratos, convênios ou outros acordos firmados, de modo a garantir uma correta avaliação da matéria fiscalizada, a partir de critérios adequados e predeterminados.

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 15 ago. 2020.

⁴ **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.**

⁵ **Relatório de Auditoria 00039/2019-4** (evento 16).

⁶ **Q1** – O Sistema Socioeducativo do Estado do Espírito Santo está regionalizado de modo a atender as demandas da Região Metropolitana e do interior?

⁷ **Q2** – A estrutura física e de pessoal nas unidades de internação e de semiliberdade são adequadas e suficientes para o atendimento aos adolescentes socioeducandos?

⁸ **Q3** – Há programa de Atendimento/acompanhamento ao egresso do sistema socioeducativo na Região Metropolitana e no interior do Estado, de modo a beneficiar/auxiliar o seu regresso à sociedade, à vida familiar, à educação e ao mercado de trabalho?



Q4⁹, constatou evidências¹⁰ relevantes e suficientes acerca da possível ocorrência de 7 (sete) irregularidades graves (denominadas de “ACHADOS DE AUDITORIA”^{11 12}), em que pese a Equipe de Auditoria tenha se limitado a expedir medidas corretivas consubstanciadas em propostas de **DETERMINAÇÕES¹³** e **RECOMENDAÇÃO¹⁴**. Veja:

IRREGULARIDADES OBJETO DE DETERMINAÇÕES

A1(Q1) - Não implantação de Unidades Socioeducativas regionalizadas e de Atendimento Inicial integradas;

A2(Q2) - Espaços e estruturas físicas de unidades socioeducativas sem manutenção adequada;

A3(Q2, Q4) - Inobservância à composição mínima do quadro de pessoal necessário ao atendimento socioeducativo;

A4(Q3) - Inexistência de Programa institucionalizado de Atendimento Socioeducativo ao Egresso;

A5(Q4) - Falhas na execução da política educacional nas unidades socioeducativas;

A7(Q4) - Falhas na execução da política socioeducativa voltada para a garantia do direito à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei.

IRREGULARIDADE OBJETO DE RECOMENDAÇÃO

⁹ **Q4** – Os programas de educação, de assistência à saúde e de qualificação profissional implementados nas Unidades Socioeducativas atendem de forma satisfatória os objetivos pretendidos?

¹⁰ **As evidências** constituem o conjunto de elementos devidamente coletados e registrados ao longo da auditoria, por meio de observações, inspeções, entrevistas, exames de documentos, entre outros procedimentos de auditoria, que se constituem em material probante dos achados (NAG 1113).

Tais elementos comprovariam que a situação encontrada (condição) está em desacordo com os critérios (NAG 4404.2.2, NAG 4408.11 e NAG 4409). Para dar sustentação aos achados de auditoria, esses elementos devem atender aos requisitos básicos dos achados, apresentados no início deste Capítulo 10.

Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Manual-auditoria_web.pdf Acesso em: 19 ago. 2020.

¹¹ De acordo com o **Manual de Auditoria do TCE-ES**, “**Os achados são descobertas (ou constatações) feitas pelos auditores que caracterizam, como regra geral, impropriedades e irregularidades praticadas pelos agentes da unidade auditada**”. Disponível em: https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Manual-auditoria_web.pdf Acesso em: 19 ago. 2020.

¹² Ainda de acordo com o **Manual de Auditoria de Conformidade**, “**Achado de auditoria é a discrepância entre a situação encontrada e o critério de auditoria**. Os achados são fatos significativos, dignos de relato pelo Auditor de Controle Externo, que serão usados para responder às questões de auditoria.

Considerando que os exames são orientados para responder as questões de auditoria, os achados estarão diretamente ligados às questões elaboradas no planejamento da auditoria. Portanto, os achados são decorrentes da tentativa de resposta às questões. Eventualmente, caso durante a auditoria sejam identificados achados não relacionados ao objeto da auditoria, eles também deverão ser reportados, desde que se mostrem relevantes.

Para serem considerados achados de auditoria, os fatos observados pela equipe devem atender a alguns requisitos básicos, visto que fundamentarão as conclusões e as propostas de encaminhamento. Eles devem ser, simultaneamente, pertinentes (diretamente relacionados com as evidências), relevantes, confiáveis e adequadamente documentados, bastantes para amparar as conclusões e convincentes para todos que detenham um mínimo grau de conhecimento do assunto.

Assim, devem ser suficientes e completos para amparar a emissão de juízo, objetivos e fortemente embasados em evidências, as quais deverão estar devidamente registradas em documentos, de modo a exercer suficiente poder de convencimento.”

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 16 ago. 2020.

¹³ **Art. 207.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...]

IV - determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

¹⁴ **V - recomendará** ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;



A6(Q4, Q1, Q2, Q3) - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos;

A corroborar o acima expandido, confira, em detalhes, a gravidade dos Achados de Auditoria:

2 ACHADOS

Em decorrência da investigação das questões apresentadas na seção 1.3, foram obtidos os achados a seguir descritos.

2.1 A1 (Q1) - Não implantação de Unidades Socioeducativas regionalizadas e de Atendimento Inicial integradas

2.1.1 Critérios

Lei - 8.069/1990, art. 124 (Inc.VI, VII), 35 (inc. IX), 19 e 88 (inc. V).

Resolução - Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) 46/1996, art.2.

Resolução - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CRIAD 07/2014, art.1º.

O Art. 124, inc. VI do ECA, define como direito do adolescente privado de liberdade, entre outros, “permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável” e, em seu inciso VII, o de receber visitas, ao menos semanalmente”.

O Art. 35, inciso IX, da Lei 12.594/12 - Sinase, estabelece que a execução das medidas reger-se-á, dentre outros, pelo princípio do “fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo”.

O Art. 19 do ECA, dispõe que “toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária [...]”.

O ECA, no seu Art. 88, inc. V, determina, como uma das diretrizes da política de atendimento, 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”.

O Art. 2º, do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA, estabelece que “em cada Estado da Federação haverá uma distribuição regionalizada de unidades de internação”.

A Resolução do Conselho Estadual do Direito da Criança e Adolescente - CRIAD nº 07/2014, no seu art. 1º aprovou o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo. Consta do Plano Estadual - Eixo I, Objetivo 2, a seguinte Meta: Regionalização do Sistema Socioeducativo em 05 áreas regionais, a partir das microrregiões do Estado.

[...]

2.1.3 Situação encontrada

Conforme informações prestadas pelo lases por meio do OF/nº834/2019 – DIPRES, a situação de ocupação das Unidades Socioeducativas, em 15/04/2019, **retrata a superlotação das unidades**, senão vejamos:

[...]



Apesar da gravidade da situação, **o projeto de construção da Unidade Norte não foi adiante, sendo cancelado pelo Estado**, conforme se extrai do 1º Diagnóstico de cumprimento das metas e ações do PEASES realizado pelo Iases em março/2019.

[...]

Outra ação prevista no Plano Estadual Socioeducativo – PEASES, e não cumprida pelo Estado, foi a construção de unidade socioeducativa no município da Serra, **cujo projeto, segundo o Iases, sequer foi iniciado**.

[...]

Desde 2014, havia a previsão, no Plano Socioeducativo do Estado, da instalação de unidades de semiliberdade nos municípios de Cariacica, Cachoeiro de Itapemirim, Vitória e Linhares, **ação prevista para ser cumprida em curto prazo, mas que, também, não se concretizou**.

[...]

Com vistas à regionalização do Sistema Socioeducativo do Estado, **consta, ainda, prevista no PEASES, a implantação do Atendimento Inicial Integrado nos Municípios de Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e São Mateus. Ocorre que o projeto sequer foi iniciado**, conforme Diagnóstico de cumprimento de metas e ações do PEASES, de março/2019.

2.1.4 Causas

2.1.4.1 Não priorização das ações previstas no Plano Estadual Socioeducativo do Estado do Espírito Santo – PEASES

[...]

2.1.5 Efeitos

2.1.5.1 Superlotação das Unidades Socioeducativas

[...]

2.1.5.2 Morosidade do processo de aplicação de medida socioeducativa

[...]

2.1.5.3 Distanciamento familiar do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa

[...]

2.1.5.4 Reduzida distribuição regionalizada de Unidades de Internação, de internação provisória, de semiliberdade e de Atendimento Inicial integrado.

[...]

2.1.6 Evidências

OF/nº 834/2019 - DIPRES/IASSES (ANEXO 01433/2019-1)

Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do ES - 2015-2024 - IASSES (ANEXO 01431/2019-1)

Diagnóstico Preliminar do cumprimento de Metas e Ações do Plano Estadual do Atendimento Socioeducativo 2015-2024 (ANEXO 02696/2019-2)

2.1.8 Conclusão do achado

Procedida a Auditoria, por ocasião da investigação da QA01, foi observada a não implantação de Unidades Socioeducativas regionalizadas e de Atendimento Inicial integradas.

A equipe de Fiscalização, por intermédio do Ofício nº 02737/2019-8, submeteu o



achado ao Diretor Presidente do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES. Foi solicitado a prorrogação do prazo de resposta pelo gestor, que foi concedida e respondida no prazo estipulado.

Nos esclarecimentos apresentados, o IASES não se manifestou sobre a situação de superlotação das Unidades de Internação em todo o Estado, nem tampouco apontou soluções a curto, médio e longo prazo. Esclareceu, contudo, que se encontra em fase de planejamento a construção da nova UNIS em Cariacica, em substituição à atual, medida que se entende importante, **porém sem menção de ampliação de vagas como forma de enfrentamento do problema de superlotação.**

[...]

As justificativas, ainda que versem sobre possíveis soluções para os problemas identificados, **indicam o enfrentamento parcial dos problemas** pontuados pela auditoria. **Sobre a superlotação das Unidades socioeducativas do Estado, não há manifestação e nem proposições.**

Nesse contexto, entende-se que a resposta do IASES supre em parte a submissão prévia, devendo o Instituto implementar as medidas planejadas, supervisionando sua execução e **indicar soluções ao problema da superlotação das unidades de internação, não mencionado nos esclarecimentos.**

2.1.9 Proposta de encaminhamento

2.1.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Notificar o atual Diretor Presidente do IASES, Sr. Bruno Pereira do Nascimento e o Secretário de Estado da Economia e Planejamento, Sr. Álvaro Rogério Duboc Fajardo, para apresentarem, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o cronograma e os responsáveis pela execução de cada uma das ações relacionadas ao Achado de Auditoria - A1, visando as adequações necessárias, a saber:

- a) **Apresentar e implementar ações que visem o enfrentamento à superlotação das Unidades Socioeducativas**, através da distribuição regionalizada de Unidades de Internação e de Semiliberdade e do Atendimento Inicial integrado, para dessa forma, adequar o atendimento à capacidade ideal e/ou à determinada pelo Poder Judiciário (119%), preservar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários do socioeducando com o cumprimento de medidas socioeducativas, preferencialmente, em sua região de origem;
- b) **Apresentar e implementar ações com vistas à implantação de Centro de Atendimento Integrado no interior do Estado do Espírito Santo**, pois, atualmente, não existe, a fim de otimizar e agilizar o atendimento e aplicação das medidas socioeducativas e reduzir os gastos públicos pela integração do atendimento e execução das medidas.

Responsáveis:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

ALVARO ROGERIO DUBOC FAJARDO

2.2 A2 (Q2) - Espaços e estruturas físicas de unidades socioeducativas sem manutenção adequada

2.2.1 Critérios

Lei - 12.594/2012, art. 16.

Lei - 12.594/2012, SINASE, item 7.



Lei - 12.594/2012, SINASE, item 6.2.1.

Lei - 8.069/1990, art. 94, VII.

De acordo com o artigo 94, inciso VII, do ECA, as entidades que desenvolvem programas de internação têm a obrigação de oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal.

Segundo o artigo 16 da Lei nº 12.594/12, a estrutura física da unidade socioeducativa deverá ser compatível com as normas de referência do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.

O SINASE, no subitem 6.2.1, estabelece que as estruturas físicas das unidades de atendimento e/ou programas serão orientadas pelo projeto pedagógico e estruturadas de modo a assegurar a capacidade física para o atendimento adequado à execução desse projeto e à garantia dos direitos fundamentais dos adolescentes.

Também o SINASE, item 7, destaca que a estrutura física das unidades deve, dentre outros, respeitar as exigências de conforto ambiental, de ergonomia, de volumetria, de humanização e segurança.

2.2.3 Situação encontrada

[...]

O resultado dos exames da auditoria permite afirmar, quanto às instalações físicas, que a área de alojamentos é a mais precária em quase todas as unidades visitadas, excetuando a Unidade de Internação Feminina, cuja irregularidade apurada se refere unicamente à deficiência da quadra poliesportiva.

Quanto às instalações, estão descritos a seguir os resultados dos exames *in loco*, por unidade de medida socioeducativa:

1) Casa de Semiliberdade de Vila Velha

Conforme visita realizada à Casa de Semiliberdade de Vila Velha, em 3 de maio de 2019, detectou-se:

- Dormitório com infiltração no teto; (Figura 1)
- Dormitório com buraco no teto (gesso); (Figura 2)
- Paredes sujas, com rachaduras e descascamentos de tinta; (Figura 3 e Figura 4)
- Dormitório com colchão no chão; (Figura 5)
- Móveis sem uso acumulados pelas dependências da unidade; (Figura 6)
- Inexistência de espaço a ser dedicado às atividades de esporte;
- Biblioteca com forte cheiro de mofo. (Figura 7)

O registro das irregularidades mencionadas pode ser obtido pelas fotografias anexadas. Conclui-se que situação geral da Unidade de Semiliberdade de Vila Velha é ruim, necessitando de pintura, restauração de áreas e organização.

2) Unidade de Internação Socioeducativa – UNIS (Cariacica)

De acordo com visita realizada à UNIS, em 22 de abril de 2019, foi detectado, no conjunto de edificações da área, a existência de “módulo” ou “bloco” cujos alojamentos estão em condições de pintura e limpeza bastante precárias (Figura 8, Figura 9 e Figura 10), discrepando com a aparência dos demais prédios ali existentes.

3) Unidade de Internação Provisória I - UNIP I (Cariacica)



A UNIP I, embora a denominação, atualmente não é uma unidade provisória. Ela é composta por quatro prédios, tendo, cada um deles, uma área livre na parte de baixo, gradeada, onde são feitas algumas atividades e encontros familiares e, na parte de cima, alojamentos, num total de cinco, com capacidade para quatro comarcas (camas). O espaço é separado dos agentes de segurança por grades. Há um bebedouro para os internos.

Em visita realizada à UNIP I, em 24 de abril de 2019, foi constatada a existência de edificação ou “bloco”, apresentando condições de pintura e limpeza insatisfatórias (grades enferrujadas, paredes danificadas, sujas, rabiscadas e com descascamento – Figuras 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18), divergindo com a aparência das demais elevações existentes na Unidade. Ou seja: dos quatro prédios componentes da unidade, apenas um dos blocos não passou por reformas estruturais.

Ademais, observou-se que, embora as demais quadras do Conjunto de Cariacica tenham passado por reformas, a quadra da UNIP I não recebeu qualquer reparo, estando, inclusive, sem os aparatos necessários a evitar fugas (Figura 19).

4) Unidade de Internação Provisória II - UNIP II (Cariacica)

A UNIP II é composta por oito blocos, tendo, cada um, uma área livre na parte de baixo, gradeada, onde são feitas algumas atividades e encontros familiares e, na parte de cima, alojamentos, num total de cinco, com capacidade para quatro comarcas (camas). O espaço é separado dos agentes de segurança por grades. Há um bebedouro para os internos, mas a água lhes é repassada em garrafa do tipo pet, de 2 litros. Cada alojamento recebe uma garrafa para que a água seja entre eles compartilhada, sem utilização de copo ou caneca.

Na auditoria realizada, em 8 de maio de 2019, apurou-se a existência de edificação ou “casa”, dentro da Unidade, apresentando condições de pintura e limpeza deficientes (Figuras 20, 21, 22 e 23), destoando da aparência dos demais alojamentos existentes nos outros blocos da unidade.

5) Unidade de Internação Metropolitana da Grande Vitória – UNIMETRO (Vila Velha)

De acordo com visita realizada à UNIMETRO, em 25 de abril de 2019, foi detectado que os refeitórios e alojamentos da unidade estão em condições insatisfatórias, apresentando paredes sujas, danificadas, rabiscadas e com descascamentos de tinta (Figuras 25, 25, 26 e 27).

6) Centro Socioeducativo de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei – CSE (Cariacica)

O CSE foi inaugurado em 2009 e construído para ser um modelo de acolhimento e inclusão na sociedade de jovens infratores. Dividido em módulos de alojamento, com quartos individuais, o espaço com auditório, escola, biblioteca, refeitório, salas de informática, espaços para atendimento médico, psíquico e jurídico, campo de futebol, piscina, sala de ginástica e área para o convívio com a família, funcionava regular e satisfatoriamente, em 2015, oferecendo estudo, esporte e profissionalização nos moldes desejados e preconizados pelo SINASE. (Vide vídeo publicado pela TV JUSTIÇA/ES no Youtube, em 10 de fevereiro de 2015).

Ocorre que, em visita à unidade, realizada em 10 de maio de 2019, foram detectadas as seguintes situações:

- Telhados quebrados em alguns dos prédios da Unidade; (Figuras 28 e 29)
- Piscina sem água, esperando reparos nos azulejos; (Figura 30)
- Quadra de esportes com pintura e marcações apagadas; (Figura 31)



- Sala com revestimento para a prática de judô, mas que, atualmente, ora fica inutilizada ou é usada para outros fins. (Figura 32)

Observa-se, assim, que o CSE, criado para ser referência por seu padrão arquitetônico, atualmente apresenta problemas que demandam reparos estruturais e mobilização por parte do poder público. Há que se priorizar e viabilizar, sobretudo, o aproveitamento dos espaços já existentes na unidade, assegurando aos adolescentes os serviços de esporte e lazer, tal como prevê a legislação.

7) Unidade de Internação Feminina – UFI (Cariacica)

Segundo visita realizada à UFI, em 8 de maio de 2019, foi detectada na unidade a existência de quadra de esportes apresentando condições de manutenção bastante deficientes, com piso desgastado, faltando cestas e rede. (Figura 33).

Vale mencionar, inclusive, que o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo 2014-2024, registrou, à fl. 43, em relação às atividades esportivas, a ausência de um programa que orientasse a oferta dessas atividades nas unidades, de maneira a colaborar no desenvolvimento integral do adolescente, nos aspectos físicos, emocionais, de convivência, entre outros. No entanto, nas visitas realizadas às unidades, a equipe não tomou ciência da existência de qualquer atuação do IASES nesse sentido.

Também o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo 2014-2024, à fl. 43, apontou que a “infraestrutura disponível às atividades esportivas também se configura como um limitador para a ampliação da oferta de modalidades, bem como para a qualificação das atividades desenvolvidas”. Ou seja: desde 2014 é um problema de que se tinha ciência e que, portanto, poderia ter gerado alguma mobilização por parte do poder público.

Dispõe o ECA, em seu artigo 89, inciso VII, que as entidades que desenvolvem programas de internação têm a obrigação de oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal.

Segundo o art. 16 da Lei nº 12.594/12, a estrutura física da unidade socioeducativa deverá ser compatível com as normas de referência do Sinase. Nesse sentido, fazendo menção ao Guia do Sinase, item 7, destaca-se que

A estrutura física das Unidades será determinada pelo projeto pedagógico específico do programa de atendimento, devendo respeitar as exigências de conforto ambiental, de ergonomia, de volumetria, de humanização e de segurança.

Portanto, essa estrutura física deve ser pedagogicamente adequada ao desenvolvimento da ação socioeducativa. Essa transmite mensagens às pessoas havendo uma relação simbiótica entre espaços e pessoas. Desta forma, o espaço físico se constitui num elemento promotor do desenvolvimento pessoal, relacional, afetivo e social do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.

Além disso é condição fundamental que as estruturas físicas das unidades de internação impeçam a formação de complexos.

Em suma: o poder público deve se empenhar em desenvolver políticas que busquem reinserir os adolescentes ao convívio social, dando-lhes um local digno e salubre para o cumprimento da sua medida e proporcionando-lhes, de fato, a socioeducação.

Também o texto das *Regras Mínimas das Nações Unidas Para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade* reconhece que, devido a sua grande vulnerabilidade, esses jovens requerem cuidado e proteção especiais e deverão ter garantidos seus direitos e bem estar durante o período em que estejam privados de sua liberdade e, como perspectivas fundamentais estabelecem, dentre



outras coisas, que “o sistema de justiça da infância e da juventude deverá respeitar os direitos e a segurança dos jovens e fomentar seu bem estar físico e mental”, destacando que a **privação de liberdade deverá ser efetuada em condições e circunstâncias que garantam o respeito aos direitos humanos.** (g.n.).

Dentro desse contexto, considerando que a má qualidade da estrutura física da unidade que abriga os adolescentes constitui aspecto relevante que influencia na sua recuperação, entende-se que, para conseguir transformar o processo de responsabilização do adolescente em uma ação de caráter educativo e de desenvolvimento da cidadania, é necessária uma série de ações e investimentos envolvendo a recuperação e a reforma das unidades socioeducativas acima mencionadas.

Merece menção também, embora não esteja ligada à estrutura física das unidades, a questão envolvendo a utilização de garrafas pet pelos adolescentes para beber água. Em algumas unidades socioeducativas, como, por exemplo, na UNIP II, constatou-se que é fornecida uma garrafa do tipo pet, de 2 litros, para cada alojamento, e, sem utilização de copos ou canecas, a água é compartilhada pelos adolescentes ali internados, aumentando o risco de contraírem doenças e infecções.

2.2.4 Causas

2.2.4.1 Falta de investimento e manutenção das unidades

[...]

2.2.5 Efeitos

2.2.5.1 Comprometimento do atendimento prestado aos adolescentes, diminuindo suas chances de ressocialização

[...]

2.2.6 Evidências

Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do ES - 2015-2024 - IASES (ANEXO 01431/2019-1)

Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (ANEXO 02697/2019-7)

Figuras 1 a 33 - Registro fotográfico da estrutura das unidades socioeducativas (APÊNDICE 00233/2019-2)

Vídeo sobre o CSE, Tucum, Cariacica, publicado no Youtube em 10 de fevereiro de 2015. (APÊNDICE 00234/2019-7)

2.2.8 Conclusão do achado

[...]

Nesse contexto entende-se que a resposta do IASES supre em parte a submissão prévia, devendo o Instituto se empenhar na finalização dos procedimentos de reforma das Unidades que, segundo o IASES, já está prestes a acontecer, seja pelo emissão de ordens de serviço, seja pelo término de levantamento de materiais, seja pela liberação dos recursos advindo do Plano de Aquisições do Projeto BID.

2.2.9 Proposta de encaminhamento

2.2.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Notificar o Diretor Presidente do IASES, Sr. Bruno Pereira Nascimento, para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá cada uma das seguintes observações da Equipe de Auditoria,



apontando os respectivos gestores responsáveis (nome, cargo, CPF) por efetuar as ações concernentes aos problemas:

a) **Dar seguimento aos procedimentos necessários à reforma dos blocos das Unidades Socioeducativas UNIP I e UNIP II**, cujo levantamento já foi realizado, conforme informado na resposta ao ofício de submissão (OF/Nº1577/2019 – DIPRES/IASSES);

b) **Tomar as medidas necessárias para o início da pintura das paredes dos refeitórios e alojamentos da UNIMETRO**, obra que, segundo informações prestadas ao Tribunal de Contas (OF/Nº1577/2019 – DIPRES/IASSES), está com previsão de acontecer imediatamente;

c) **Atuar na melhoria dos problemas estruturais detectados também na Casa de Semiliberdade de Vila Velha, na UNIS, no CSE e na UFI**, de forma que tais unidades socioeducativas passem a apresentar estruturas físicas compatíveis com as normas de referência do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE.

Responsável:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

2.3 A3 (Q2, Q4) - Inobservância à composição mínima do quadro de pessoal necessário ao atendimento socioeducativo

2.3.1 Critérios

Resolução - CRIAD - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente 07/2014, art.1º.

Lei - 12.594/2012, Sinase, item 5.2.1.

Lei complementar - 706/2013, art. 5º.

Portaria - Ministério da Saúde 1.082/2014.

O SINASE, mais precisamente em seu item 5.2.1, prevê a composição mínima do quadro de pessoal em cada modalidade de atendimento socioeducativo.

A Resolução - CRIAD, em seu art. 1º, aprovou o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo 2015-2014 do Iases. No Eixo referente à qualificação do atendimento socioeducativo, Objetivo 06, o Plano previu ação referente à garantia de que as unidades de internação e internação provisória possuíssem equipes mínimas de saúde.

A Lei Complementar Estadual nº 706, de 2013, criou, dentre outros, 17 (dezessete) vagas de Técnico de Enfermagem Socioeducativo para os quadros do IASSES, com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais.

Também o PEASES, no Eixo referente à gestão da política estadual do sistema socioeducativo, trouxe, no Objetivo 08, ações referentes à ampliação da carreira socioeducativa, com a inclusão de novas categorias profissionais, dentre elas a de enfermeiro.

O Ministério da Saúde, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos, publicou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei (PNAISARI) pela Portaria GM nº 1.082, de 2014, tendo como objetivo geral “garantir e ampliar o acesso aos cuidados em saúde dos adolescentes em conflito com a lei em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, fechado e semiliberdade”.

2.3.3 Situação encontrada

[...]



As situações descritas redundam, portanto, na constatação de que as Unidades de Internação UNIS, UNIP I, UNIP II e UNIMETRO e a Casa de Semiliberdade de Vila Velha apresentaram **quadro de pessoal deficiente**, em descumprimento às Diretrizes do Sistema Nacional Socioeducativo.

[..]

No entanto, embora tenha sido constatado pelo diagnóstico preliminar do cumprimento das metas e ações do Plano que tal ação, de curto prazo (até 2015), foi cumprida parcialmente (já que haveria equipe mínima de saúde garantida na UNIMETRO), a ausência atual de psicólogo na unidade não permite que a equipe de auditoria concorde com tal constatação.

Inclusive, também especificamente relacionada à equipe técnica de saúde, a Portaria Interministerial nº 340 de 14/07/2004 estabelece diretrizes de implementação à saúde do adolescente em conflito com a lei em regime de internação e internação provisória, recomendando, como equipe profissional mínima, a presença de médico, enfermeiro, cirurgião dentista, psicólogo, assistente social, terapeuta ocupacional, auxiliar de enfermagem e auxiliar de consultório dentário a fim de garantir os cuidados de atenção à saúde do adolescente.

[...]

Ou seja: não há profissionais de saúde (médico, dentista, profissional de saúde mental, enfermeiro) nos quadros próprios do IASES para o atendimento dos adolescentes dentro das Unidades de Internação e Semiliberdade visitadas, ficando o órgão na dependência de parcerias municipais que, muitas vezes, não têm condições de suprir suficientemente as carências existentes.

A Lei Complementar Estadual nº 706, de 2013, criou, dentre outros, 17 (dezessete) vagas de Técnico de Enfermagem Socioeducativo para os quadros do IASES, com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais.

Assim, há vagas para profissional de saúde com atribuições específicas a serem prestadas dentro das unidades socioeducativas, em que pese, até hoje, não ter havido qualquer contratação envolvendo o ingresso de tais servidores no quadro do IASES.

[...]

2.3.4 Causas

2.3.4.1 Planejamento deficiente

[...]

2.3.4.2 Ausência de contratação de pessoal na área de saúde

[...]

2.3.5 Efeitos

2.3.5.1 Comprometimento do atendimento prestado aos adolescentes

[...]

2.3.5.2 Gasto público desnecessário

[...]

2.3.6 Evidências

Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do ES - 2015-2024 - IASES (ANEXO 01431/2019-1)



Diagnóstico Preliminar do cumprimento de Metas e Ações do Plano Estadual do Atendimento Socioeducativo 2015-2024 (ANEXO 02696/2019-2)

Entrevista com a Subgerente de Saúde (APÊNDICE 00235/2019-1)

Atendimentos realizados pelo espaço de saúde no mês de março de 2019 (ANEXO 02698/2019-1)

Lei Complementar Estadual nº 706/2013 - Criação do cargo de Técnico de Enfermagem Socioeducativo do Iases (ANEXO 02699/2019-6)

Portaria nº 1.082/2014 - PNAISARI (ANEXO 02700/2019-5)

Portaria Interministerial Nº 340/2004 (ANEXO 02701/2019-1)

Extratos de entrevistas com Gerentes das unidades socioeducativas (APÊNDICE 00236/2019-6)

[...]

2.3.8 Conclusão do achado

[...]

A auditoria apontou, além das carências na composição da equipe mínima de profissionais prevista pelo Sinase em algumas Unidades Socioeducativas, a necessidade de um técnico de enfermagem fazendo parte, efetivamente, dos quadros de pessoal do Iases.

Com relação à composição do quadro de pessoal do atendimento socioeducativo, em que pese a declaração do Iases de que o mesmo está totalmente recomposto (carecendo apenas dos Assistente Jurídicos), observou-se que não foi apresentada qualquer comprovação nesse sentido.

Por outro lado, é preciso frisar que as situações apresentadas neste relatório se referirem ao período em que se transcorreu a auditoria, quando foi constatada a deficiência do quadro de pessoal das Unidades de Internação UNIS, UNIP I, UNIP II e UNIMETRO e a Casa de Semiliberdade de Vila Velha.

Quanto ao achado referente à ausência de profissionais de saúde nos quadros próprios do Iases para o atendimento dos adolescentes dentro das Unidades de Internação e Semiliberdade visitadas, conclui-se que cabe ao Iases, dada à alegada impossibilidade de realizar contratações, articular junto à Secretaria de Saúde, uma maneira de reduzir os atendimentos externos dos adolescentes aos casos em que seja identificada a sua real necessidade.

[...]

A resposta do IASES supre em parte a submissão prévia, **devendo o Instituto, no entanto, apresentar comprovação da recomposição do quadro de pessoal e, quanto às demais inconsistências apuradas, implementar as medidas que, segundo informado, já estão sendo diligenciadas.**

2.3.9 Proposta de encaminhamento

2.3.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Notificar o Diretor Presidente do Iases, Sr. Bruno Pereira Nascimento, para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá a cada uma das seguintes observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis (nome, cargo, CPF) por efetuar as ações concernente:

a) **Estruturar o quadro de pessoal do Instituto de forma a suprir as carência observadas nas Unidades Socioeducativas visitadas, adequando-se às Diretrizes do Sistema Nacional Socioeducativo;**



b) Articular junto à Secretaria de Saúde a inserção da atuação do profissional de saúde (enfermeiro e/ou técnico de enfermagem) dentro das Unidades Socioeducativas, reduzindo os atendimentos médicos dos adolescentes, fora das Unidades, aos casos em que seja identificada a sua real necessidade.

Responsável:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

2.4 A4(Q3) - Inexistência de Programa institucionalizado de Atendimento Socioeducativo ao Egresso

2.4.1 Critérios

Lei - 12.594/2012, item 6.3.1.5 – 5 - Guia do Sinase.

Lei - 10.489/2016, PPA 2016-2019.

Resolução - CRIAD 07/2014, art.1º.

A Resolução CRIAD nº 07/2014, no seu art. 1º aprovou o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do Espírito Santo - 2015-2024;

O Guia Sinase - item 6.3.1.5 – 5 estabelece que as entidades deverão dispor de programa de acompanhamento aos egressos da medida socioeducativa de internação, aos adolescentes que o desejarem e que tiveram seu processo de execução extinto.

2.4.3 Situação encontrada

[...]

Com base nas informações do lazes contidas no OF/nº834/2019 - DIPRES, datado de 07/05/2019, **restou evidente que o Instituto, até o momento, não possui um Programa estruturado e institucionalizado, voltado ao atendimento/acompanhamento do adolescente egresso do sistema.**

Desde 2014, quando da elaboração do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo 2015-2024, já se falava na necessidade da institucionalização de um Programa voltado ao atendimento do Egresso, conforme se extrai às fls. 46: “Há a expectativa de fortalecer e ampliar o serviço por meio da construção/institucionalização do Programa de Egresso do IASES, incluindo ações voltadas para os municípios do interior do Estado do Espírito Santo, cuja demanda não é absorvida.”.

Passados 5 (cinco) anos do diagnóstico, o atendimento ao egresso continua na mesma situação. Não há um Programa estruturado e institucionalizado, com as ações, diretrizes, estratégias e recursos necessários ao atendimento/acompanhamento, abrangendo egressos da Grande Vitória e do interior do Estado, que continuam sem atendimento.

O lazes afirma que o atendimento, embora não institucionalizado, é ofertado. **Ocorre que, a partir de informações solicitadas, se constatou que o atendimento se dá de forma precária,** com apenas uma equipe, composta por 4 profissionais, e com atuação concentrada nos municípios de Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra, pois o atendimento não contempla egressos do interior do Estado.

[...]

Outra situação que se reflete, negativamente, no contexto dos adolescentes e jovens egressos é a **descontinuidade do processo educacional.**



[...]

No tocante à oferta de profissionalização e/ou qualificação técnica, ressalta-se que, as informações contidas no Of.º 858/2019 DIPRES/IASES, dão conta de que, além da Portaria Conjunta IASES x SECTI que dispõe sobre a oferta de educação profissional aos socioeducandos não contemplar as atividades profissionalizantes direcionadas aos egressos do IASES, informam que, por esse motivo, no ano de 2018 não foram ofertados Cursos Profissionalizantes por meio da SECTI aos Egressos.

[...]

Ainda, os números apresentados pelo IASES extraídos no Of. Nº 834/2019 – DIPRES/IASES – item 32, mais uma vez, demonstram a baixa inserção dos egressos nos programas de profissionalização.

O Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo – 2015-2024 apresenta, dentre seus objetivos: “*promover a inclusão social dos adolescentes egressos das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade*” (fls.95/96), e previu algumas ações voltadas à consecução desse objetivo. Ocorre que, de acordo com diagnóstico do PEASES realizado pelo IASES em março de 2019, algumas dessas ações sequer apresentam informações sobre cumprimento e outras foram cumpridas parcialmente.

Analizando o Plano Plurianual - PPA 2016 – 2019, para o Programa 014 – Atenção ao Adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, foi previsto o montante de R\$ 140.257.000,00 (cento e quarenta milhões, duzentos e cinquenta e sete mil reais) para o atingimento das metas financeiras quantificadas nas ações do Programa.

Foi constatado que para a Ação 2210 – Reinserção dos egressos em articulação com a rede de proteção social -, a ser conduzida pelo IASES, não houve execução orçamentária no período de 2016-2018.

A referida Ação tem por finalidade “Aprimorar a política de atendimento socioeducativo garantindo atenção ao egresso, por meio do acompanhamento psicossocial, articulação com as políticas públicas, bem como parcerias com instituições de ensino e pesquisa”. Assim, a partir do montante previsto no PPA (R\$ 40.000,00), como do valor executado no período analisado (R\$ 0,00), se constata a falta de priorização governamental na implementação de uma política efetiva de atenção ao egresso, dessa forma, impossibilitando o atingimento da finalidade proposta de atendimento contida no Programa 014 – Atenção ao Adolescente a quem se atribui ato infracional.

2.4.4 Causas

2.4.4.1 Falta de planejamento e investimentos suficientes para implementação do programa de atendimento socioeducativo ao egresso

[...]

2.4.5 Efeitos

2.4.5.1 Pouca atratividade e adesão dos egressos ao atendimento oferecido pelo IASES

[...]

2.4.5.2 Redução das possibilidades de reinserção do egresso

[...]

2.4.5.3 Inexistência de Atendimento e Acompanhamento do Egresso do Interior do Estado



2.4.6 Evidências

OF/nº 834/2019 - DIPRES/IASSES (ANEXO 01433/2019-1)

Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do ES - 2015-2024 - IASSES (ANEXO 01431/2019-1)

Diagnóstico Preliminar do cumprimento de Metas e Ações do Plano Estadual do Atendimento Socioeducativo 2015-2024 (ANEXO 02696/2019-2)

Avaliação do PPA 2016-2019 - Exercícios 2016-2018 (ANEXO 02702/2019-4)

Portaria Conjunta SECTI/IASSES nº 024/2017 (ANEXO 02724/2019-1)

OF nº 858/2019 - DIPRES/IASSES (ANEXO 02704/2019-3)

[...]

2.4.8 Conclusão do achado

A institucionalização e implementação de ações estruturadas de atendimento ao egresso através do planejamento e da construção de parâmetros específicos culminarão em um Programa de atendimento ao egresso do Sistema Socioeducativo que poderá proporcionar grandes benefícios e qualidade de vida aos egressos que optarem pelo benefício. Nesse aspecto, o Programa precisa de atrativos que possibilitem, não só a adesão como a permanência do egresso no atendimento.

O Atendimento/acompanhamento técnico dos egressos por parte das diversas unidades executoras das políticas públicas do sistema socioeducativo é parte fundamental do Plano Estadual de Atendimento do ES e do Projeto Político Pedagógico (PPP). Portanto, a articulação e responsabilização das políticas sociais, tais como a de Assistência Social, executada pela SETADES, a Educacional, através da SEDU e Rede Municipal, a Profissionalizante, através da SECTI, e outros parceiros, a de Esporte e Lazer, através da SESPORT, a de Assistência à Saúde por meio da SESA e parceiros municipais, devem estar integradas e articuladas no atendimento e acompanhamento dos egressos da socioeducação.

Para isso é preciso articular as políticas públicas já existentes, além de estabelecer fluxos e estruturas específicas para esse atendimento que não só deve beneficiar os egressos da Grande Vitória como os do interior do Estado, que atualmente não contam com atendimento/acompanhamento.

As justificativas, ainda que versem sobre possíveis soluções para o achado, demonstram, mesmo que de forma embrionária, sinalizam para o enfrentamento dos problemas pontuados pela auditoria. Nesse contexto entende-se que a resposta do IASSES supre a submissão prévia, devendo o Instituto implementar as medidas planejadas.

2.4.9 Proposta de encaminhamento

2.4.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Notificar o Diretor Presidente do IASSES, Sr. Bruno Pereira Nascimento, para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o cronograma e os responsáveis pela execução de cada uma das ações relacionadas ao achado de auditoria - A04, visando as adequações necessárias, a saber:

a) Institucionalizar e estruturar o atendimento ao egresso com equipes e pessoal em número suficiente ao acompanhamento, tanto na Grande Vitória quanto no interior do Estado;



b) Firmar parcerias públicas e privadas, buscando integração e articulação das ações e políticas públicas para o atendimento aos egressos, em todas as esferas de governo;

c) Criar estratégias visando atração e permanência de egressos para o Programa de Atendimento, visando a reinserção educacional, profissional, comunitária e familiar do egresso.

Responsável:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO

2.5 A5(Q4) - Falhas na execução da política educacional nas unidades socioeducativas

2.5.1 Critérios

Portaria - Conjunta SEDU/SEDH/IASSES 001-R/2017, art.10, inc.V e art. 13, incs.IV e XI .

2.5.3 Situação encontrada

[...]

Apesar de identificados os espaços escolares e equipe pedagógica (professores e pedagogos) da Sedu nas unidades visitadas, foram constatadas carências de materiais/equipamentos e estrutura mínima necessária ao funcionamento pleno das escolas, tais como: carteiras em número suficiente, equipamentos de apoio pedagógico, como copiadora, multimídia, armários, estantes; mapas e materiais esportivos (bolas e redes), dentre outros.

As aulas são basicamente expositivas, limitadas ao quadro do professor e material usado pelos alunos (caderno, lápis e borracha), o que as tornam pouco atrativas, especialmente, em razão da carência de materiais de apoio pedagógico para as disciplinas (mapas, globo terrestre, corpo humano, laboratórios e outros). Laboratórios de biologia, física e química não existem, especialmente para alunos a partir do 9º ano.

[...]

Apurou-se que a aquisição do material para atender às Unidades é feita através do repasse financeiro alocado no Programa Estadual Dinheiro Direito na Escola - PEDDE, transferido pela SEDU às escolas de referência, que se encarrega da aquisição dos materiais, repassando às Unidades. Analisando os valores repassados em 2018 e 2019 foram constatadas as seguintes situações:

a) A definição dos valores de PEDDE para repasse às Unidades do lases não seguem critérios preestabelecidos e definidos em norma da Sedu, como ocorre com os repasses às unidades de ensino da Rede Estadual (Portaria 147-R, de 23/11/2018). Questionada sobre como são definidos e quantificados os valores de PEDDE para as Unidades, a Sedu não apresentou resposta, limitando-se a informar como são realizados e definidos os repasses às escolas da rede estadual. Foi possível concluir que não há critérios de distribuição de repasses financeiros às Unidades do lases, e isso, além de representar tratamento desigual em relação aos alunos da rede estadual, tem se mostrado prejudicial na medida que se comprova insuficiente ao pleno funcionamento, manutenção e desenvolvimento do processo educacional dos alunos da socioeducação;

b) A partir de visitas realizadas nos espaços escolares do lases, restou evidenciada a carência e insuficiência de materiais/equipamentos de apoio pedagógicos básicos para o desenvolvimento das aulas, projetos e cumprimento do calendário escolar;

c) Até 2018, os valores destinados às Unidades socioeducativas não constavam de portarias de repasse PEDDE da Sedu. As escolas de referência



recebiam os valores e, por meio de e-mails, a Sedu “informava”, o quantum deveria ser destinado às Unidades. A partir de 2019, os repasses de PEDDE, ainda que sem critérios para definição dos valores, passaram a ser identificados por Unidade, na forma de Anexo, nas Portarias Sedu/PEDDE;

d) Os valores de PEDDE repassados às escolas da Rede Estadual, normalmente, são realizados em 2 (duas) parcelas ao ano, enquanto que, os repassados às Unidades socioeducativas, até então, estão sendo feitos em parcela única. Foi o que aconteceu em 2018 quando foram repassados às escolas da Rede estadual, duas parcelas de PEDDE, conforme Portaria nº 82-R de 11/05/2018; Portaria nº 150-R de 26/11/2018 e Portaria nº 160-R de 11/12/2018. Enquanto que, para as escolas das Unidades Socioeducativas só houve um repasse;

e) Os valores demonstrados em 2019, se referem à 1ª parcela de PEDDE repassada às escolas da rede estadual de ensino e às escolas das Unidades;

f) A partir dos valores repassados de PEDDE às Unidades socioeducativas e às Escolas de Referência e do número de alunos matriculados em cada uma delas, foram calculados os valores médios por aluno de PEDDE em 2018, que demonstrou que, o valor médio por aluno de PEDDE repassado pela Sedu às Unidades Socioeducativas foi, significativamente, inferior ao repassado às Escolas de Referência, conforme a seguir:

[...]

Outra situação detectada na socioeducação é o elevado índice de adolescentes com distorção idade-série e defasagem de aprendizado. Na UNIS, por exemplo, os alunos, em sua maioria, conforme dados coletados, apresentam distorções superiores a 3 anos considerando a idade x série recomendada.

A oferta pedagógica nas unidades não contempla o reforço escolar para os que enfrentam dificuldade de aprendizagem, e ainda, não há obrigatoriedade da complementação das aulas (dever de casa) para os alunos. Também não foram identificadas políticas e estratégias de enfrentamento à evasão escolar desses alunos após o cumprimento da medida socioeducativa, sendo a distorção um dos principais indicadores de abandono e evasão.

[...]

Foram observadas reprovações que, conforme dados estatísticos, contribuem para o processo de defasagem, abandono e evasão escolar dos adolescentes. Essa realidade é presente em todas as Unidades do Iases, exigindo dos envolvidos esforços e estratégias a fim de possibilitar a superação desses problemas, conforme estabelece o inc. XI do art. 13 da Conjunta SEDU/SEDH/IASSES nº 001-R/2017, mas que não vem acontecendo com a efetividade e urgência que a situação requer.

[...]

Assim, é de se concluir que a carência de materiais e equipamentos constatada no atendimento educacional dos alunos da socioeducação só contribuem para agravar ainda mais a situação de dificuldade de aprendizagem, reprovações, defasagem e abandono/evasão dos alunos da socioeducação.

2.5.4 Causas

2.5.4.1 Ausência de critérios de definição e fixação de valores de PEDDE destinados às Unidades Socioeducativas

[...]



2.5.4.2 Desarticulação dos órgãos responsáveis pelo processo educacional dos socioeducandos

[...]

2.5.5 Efeitos

2.5.5.1 Aulas pouco atrativas

[...]

2.5.5.2 Reprovações

[...]

2.5.5.3 Deficiência de aprendizagem e defasagem escolar

[...]

2.5.5.4 Carência de materiais e equipamentos pedagógicos para o funcionamento pleno dos espaços escolares das unidades socioeducativas

[...]

2.5.6 Evidências

OF/nº 834/2019 - DIPRES/IASSES (ANEXO 01433/2019-1)

Portarias da SEDU de repasses financeiros de PEDDE (ANEXO 02707/2019-7)

Portaria SEDU 147-R - Estabelece critérios de distribuição de recursos financeiros do PEDDE (ANEXO 02725/2019-5)

Resposta da SEDU à solicitação de informação sobre repasse financeiro de PEDDE às Unidades Socioeducativas (ANEXO 02708/2019-1)

Portaria nº 006-R de 25/01/2019 - SEDU - Repasse financeiro de PEDDE escolas e unidades socioeducativas (ANEXO 02709/2019-6)

Documentos da escola referência Prof. Augusto Luciano (ANEXO 02710/2019-9)

Documentos da escola de referência Francelina C. Setubal (ANEXO 02711/2019-3)

Dados alunos socioeducativos (matrícula, aprovação, reprovação) (ANEXO 02712/2019-8)

Distorção idade-série - Unidade de Internação masculina - UNIS (ANEXO 02713/2019-2)

Repassse de PEDDE -2019 à Unidade de Internação Feminina (ANEXO 02714/2019-7)

Portaria Conjunta SEDU/SEDH/IASSES nº 001-R de 14/07/2017 (ANEXO 02715/2019-1)

Resposta Sedu sobre número de matriculados nas escolas de referência e Unidades Socioeducativas em 2018 - Mapa de Classe 2018. (ANEXO 02716/2019-6)

2.5.8 Conclusão do achado

No Ofício de Submissão nº 02866/2019-7 foi questionada a ausência de critérios e parâmetros para definição dos valores de repasses a título de PEDDE às Unidades Socioeducativas e a carência e insuficiência de materiais/equipamentos de apoio pedagógicos básicos para o funcionamento pleno das escolas nas Unidades Socioeducativas.



Procedida a Auditoria, por ocasião da investigação da QA05, se verificou que a Portaria Conjunta SEDU/SEDH/IASSES nº 001-R/2017, que disciplina a oferta educacional nas Unidades de internação e provisória do Iases, no incs. IV e XI do art. 13, atribui à SEDU, a competência de disponibilizar recursos para aquisição de material pedagógico para as Unidades socioeducativas. Para esse atendimento, a Sedu realiza repasses financeiros alocado no Programa Estadual Dinheiro Direito na Escola – PEDDE às escolas de referência que se encarregam da aquisição desses materiais.

A equipe identificou que, ao contrário das escolas da rede estadual de ensino que recebem os repasses a partir de critérios estabelecidos e definidos na Portaria nº 147, de 23/11/2018 que disciplina o PEDDE, os repasses financeiros às Unidades Socioeducativas ocorrem sem critérios e parâmetros definidos, apesar de estarem alocados no PEDDE.

Em resposta ao Ofício de Submissão, o Secretário Estadual de Educação, afirma: “Com a Portaria 147-R, foram estabelecidos os critérios de distribuição dos recursos, onde a SEDU em conformidade com o índice apurado em conjunto com o Instituto Jones dos Santos Neves-IJSN, realizou o repasse.”

Evidências, contudo, sinalizam no sentido de que os valores repassados pela SEDU não se enquadram na composição dos parâmetros da base de cálculo estabelecida pelo IJSN para os repasses de PEDDE, pelas seguintes razões:

a) A Portaria 147-R, trata da "... alocação de recursos financeiros do orçamento anual da Secretaria de Estado da Educação para a gestão financeira das unidades escolares da rede pública estadual, portanto, aplica-se, exclusivamente, às escolas da rede estadual de ensino;

b) Nas palavras do Secretário, a base de cálculo do repasse financeiro leva em consideração indicadores de " (...) salas de aula e equipamentos, administrativo e nutrição, calculado em função da existência dos seguintes espaços nas dependências de cada unidade escolar: sala de diretoria, sala de professores, salas de secretaria, refeitório, cozinha, dispensas e almoxarifados e indicador pedagógico calculado em função da existência de espaços: laboratório de informática, laboratório de ciências, sala de atendimento educacional, quadra esportiva, biblioteca, sala de leitura e parque infantil". Portanto, os indicadores que compõem a base de cálculo de repasses do PEDDE, ao que se percebe, foram construídos para serem aplicados ao universo escolar, pelos inúmeros elementos educacionais e pedagógicos levados em consideração, que, por óbvio, não se aplicam às escolas socioeducativas, que, além de não fazerem parte da rede estadual de ensino, não agregam os elementos necessários para compor o cálculo, tais como: estrutura (não obedecem padrão educacional próprio), nutrição (não há merenda escolar), espaço pedagógico incompleto (não há laboratórios, coordenação, direção, etc); Administrativo (não há direção, secretaria, coordenação). Apesar da existência de quadra de esportes, cozinha, refeitório, tais espaços estão sob a jurisdição, intervenção e manutenção do IASES. As escolas das unidades socioeducativas estão apenas vinculadas à uma escola de referência pertencente à rede estadual de ensino;

c) Repasse de valores idênticos para unidades com o mesmo quantitativo de alunos, como os realizados às Unidades UNIP e UNIS Sul e UNIP e UNIS Norte, através das Escolas Referência EEEFM Prof. Claudionor Ribeiro e EEEFM Prof.^a Regina Banhos Paixão, ambas com 132 alunos socioeducandos vinculados, o que, também, evidencia a ausência de critérios de definição de repasses, visto que, se, hipoteticamente, estivessem sendo aplicados indicadores de cálculo, os valores, possivelmente, não seriam idênticos por serem estruturas distintas, a exemplo do que ocorreu, nos últimos repasses financeiros de PEDDE realizados pela SEDU às escolas da Rede, por meio da Portaria nº 005-R, de 21/01/2019, quando as escolas referência receberam R\$ 20.100,00 e R\$ 28.800,00



respectivamente e Portaria nº 066-R, de 05/07/2019, quando foram repassados, respectivamente, R\$ 8.800,00 e R\$ 10.600,00;

d) Carências de materiais pedagógicos e equipamentos para o pleno funcionamento das escolas das unidades socioeducativas, sob responsabilidade da SEDU e IASES, foram evidenciadas, conforme entrevistas, visitas e análise documental.

Conclui-se, portanto, que os repasses financeiros às Unidades Socioeducativas, a cargo da SEDU para a aquisição de materiais pedagógicos, além de insuficientes ao atendimento dos alunos da socioeducação, são disponibilizados sem que os critérios e parâmetros de composição da base de cálculo para a definição dos valores de repasse estejam definidos, pois, apesar de repassados a título de PEDDE, não se enquadram nos indicadores pedagógicos, administrativos e de estrutura definidos pela Portaria 147-R para o cálculo dos repasses, pois aplicáveis às escolas da rede estadual de ensino.

Ademais, nas justificativas apresentadas não há sinalização e proposições para, de forma concreta, readequar e corrigir a situação verificada, não sendo suficientes, portanto, para dirimir o questionamento suscitado pela equipe de fiscalização nesse ponto.

No tocante ao elevado índice de adolescentes com distorção idade-série e defasagem de aprendizado na socioeducação, e sobre os desafios e estratégias de enfrentamento entre os responsáveis, SEDU e IASES, nas palavras do Secretário de Estado da Educação: “O aluno do IASES permanece na Unidade no período de 6 meses a 18 meses e na maioria chegam a Unidade estando já um período fora da escola o que dificulta o acompanhamento. Quando ele chega à unidade já vem com a distorção idade/série apresentando baixa escolarização”. Apesar de corroborar no diagnóstico realizado pela equipe de fiscalização, as justificativas apresentadas, da mesma forma, não dirimem e nem sinalizam para possíveis encaminhamentos e proposições a fim de minimizar a situação verificada.

Ainda, em resposta ao Ofício de Submissão 02737/2019-8, o Sr. Bruno Pereira Nascimento, Diretor Presidente do IASES, reconheceu que os recursos disponibilizados pela SEDU a título de PEDDE “não têm sido suficientes para custear a amplitude de materiais escolares os quais são necessários”. E por isso o IASES tem realizado aquisições para suprir algumas carências, como cadernos, canetas, lápis.

Informa ainda, que estão sendo adquiridos, por meio de recursos do BID, materiais permanentes (laboratórios Didáticos) e para o Espaço Pedagógicos, tais como mapas, globos, jogos pedagógicos e etc.

Afirma que, também, por meio do financeiro do BID, foram entregues às Unidades, no início de 2019, materiais esportivos como: bolas de futsal, mesa de ping pong, mesa de totó e tênis de futsal. Havendo a previsão para, ainda no ano de 2019, nova aquisição de outros materiais esportivos.

As justificativas apresentadas pelo IASES vem corroborar nas conclusões da auditoria aos repasses financeiros realizados pela SEDU, sendo premente a readequação e definição da base de cálculo desses repasses para atender as escolas socioeducativas, uma vez que se mostram insuficientes e precários ao atendimento de adolescentes e profissionais no processo educacional nas unidades.

No tocante à aquisição de materiais permanentes, de responsabilidade do IASES, informa que alguns foram adquiridos e entregues, como materiais para laboratórios didáticos, espaço pedagógico e materiais esportivos, e outros estão em processo de aquisição, dessa forma, sinalizando para o compromisso na resolução dos problemas identificados.



A integração dos órgãos envolvidos no processo educacional dos adolescentes da socioeducação, requer esforços e envolvimento dos responsáveis. A partir dos argumentos trazidos, é possível concluir que, em pese a sinalização na resolução de parte dos problemas identificados, requer-se dos responsáveis maior integração a fim de garantir todas as condições materiais e de equipamentos necessários ao pleno funcionamento das escolas das unidades socioeducativas.

Assim, é de concluir que as justificativas apresentadas pelos gestores (SEDU e IASES) supre em parte a submissão prévia, carecendo de maior integração entre os responsáveis pelo processo educacional, cabendo a cada um, o cumprimento de suas responsabilidades para a garantia do atendimento às necessidades e demandas educacionais da socioeducação.

Nesse contexto entende-se que a resposta do IASES supre em parte a submissão prévia, devendo o Instituto implementar as medidas planejadas, equipamento as escolas das unidades (materiais e equipamentos – carteiras, quadros, reprografia, materiais didáticos, laboratórios, computadores, etc), necessários ao funcionamento pleno das escolas das unidades socioeducativas.

2.5.9 Proposta de encaminhamento

2.5.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Notificar o Diretor Presidente do Iases, Sr. Bruno Pereira Nascimento e o Secretário de Estado da Educação, Sr. Vitor Amorim de Angelo, para apresentarem, no prazo definido por esta Corte, Plano de Ação, indicando o cronograma e os responsáveis pela execução das ações relacionadas ao Achado de Auditoria - A5, visando as adequações necessárias, a saber:

- a) Definir os critérios e parâmetros da base de cálculo dos valores dos repasses financeiros, a cargo da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, para atender as escolas das Unidades Socioeducativas, considerando a ausência de critérios de definição dos repasses atualmente realizados, de forma a corrigir as distorções e desigualdade de valores em relação às escolas da Rede Estadual de Ensino, suprimindo as carências pedagógicas sob sua responsabilidade e assim garantir o funcionamento pleno do processo educacional dos alunos da socioeducação;
- b) Definir, conjuntamente (SEDU/IASES), ações e estratégias de enfrentamento e superação dos problemas educacionais existentes entre os socioeducandos: dificuldade de aprendizagem, distorção idade série, reprovações, abandono e evasão escolar;
- c) Adquirir equipamentos (materiais permanentes) necessários ao pleno funcionamento das escolas das Unidades, tais como: carteiras, computadores, laboratórios, equipamentos didáticos, reprografia, etc, que por norma, encontra-se, sob a responsabilidade do IASES.

Responsáveis:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO - 034.018.076-50

VITOR AMORIM DE ANGELO - 053.603.057-03

2.6 A6(Q4, Q1, Q2, Q3) - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos

2.6.3 Situação encontrada

O Plano Plurianual - PPA 2016 – 2019, para o Programa 014 – Atenção ao Adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, foi previsto o montante de R\$ 140.257.000,00 (cento e quarenta milhões, duzentos e cinquenta e sete mil



reais) para o atingimento das metas financeiras quantificadas nas ações do Programa.

Para a Ação 3814 - Ampliação e adequação da Rede Socioeducativa, que tem por finalidade "Melhorar e investir na infraestrutura do sistema de atendimento socioeducativo, por meio da construção, ampliação e reforma de unidades e centros integrados de atendimento socioeducativo (ciase), para maior adaptação à legislação vigente e ampliação da capacidade de vagas", foi destinado no PPA 2016-2019 o montante de R\$ 20.779.000,00 (vinte milhões, setecentos e setenta e nove mil reais), a ser conduzida pelo lases.

Verificando o nível de execução orçamentária das ações e, consequentemente, o nível de implementação do Programa "Atenção ao Adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional", observa-se que as despesas realizadas nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, nas ações do programa em tela, estiveram bem aquém das metas previstas naquela Lei, ainda que o período analisado não contemple a integralidade do período a que se refere o PPA, conforme evidenciado na tabela 8.

[...]

A tabela 8 demonstra o nível de execução orçamentária em relação ao montante da dotação atualizada para o período (2016 – 2018), bem como o montante executado em comparação às metas previstas no PPA, ou seja, de um montante de R\$ 140.257.000,00 (cento e quarenta milhões, duzentos e cinquenta e sete mil reais) projetado no PPA foram executados, no período analisado, R\$ 56.580.283,86 (cinquenta e seis milhões, quinhentos e oitenta mil, duzentos e oitenta e três reais e oitenta e seis centavos), ou seja 40,34% da meta projetada, sendo que os valores de execução mais significativos se concentram na ação 4818 - Manutenção das unidades integrantes do sistema de atendimento socioeducativo, onde foram executados no período o valor de R\$ 54.129.262,36, ou seja, 47,74%.

No tocante à Ação 3814 – Ampliação e Adequação da Rede Socioeducativa – de um montante de R\$ 20.779.000,00, apenas R\$ 824.495,62 foi executado no período analisado, ou seja 3,96% da meta projetada, sendo que, no exercício de 2017, não houve a execução de nenhum valor e, em 2018, foi executado apenas o valor de R\$ 81.766,25, o que demonstra a falta de priorização da ação na agenda estadual ao longo dos anos, impossibilitando, dessa forma, a implementação da Ação e, consequentemente, o atingimento de sua finalidade: "Melhorar e investir na infraestrutura do sistema de atendimento socioeducativo, por meio da construção, ampliação e reforma de unidades e centros integrados de atendimento socioeducativo [...]." Esta constatação reforça os achados A1 e A2 que apontam a superlotação e as inadequações das estruturas físicas das unidades socioeducativas visitadas.

Quanto à Implementação e Consolidação do Projeto Semiliberdade contida na Ação 2817, de um montante de R\$ 2.220.000,00 previsto no PPA 2016-2019, apenas R\$ 754.123,19 foi executado no período analisado, ou seja 33,96% da meta projetada, sendo que no exercício de 2018 nenhum valor foi executado para essa ação.

2.6.4 Causas

2.6.4.1 Falta de priorização orçamentária para executar os programas constantes no PPA

[...]

2.6.5 Efeitos

2.6.5.1 Não implementação das Ações do Programa 014

[...]



2.6.5.2 Permanência da situação de superlotação das Unidades Socioeducativas

2.6.6 Evidências

Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do ES - 2015-2024 - IASES (ANEXO 01431/2019-1)

Avaliação do PPA 2016-2019 - Exercícios 2016-2018 (ANEXO 02702/2019-4)

Diagnóstico Preliminar do cumprimento de Metas e Ações do Plano Estadual do Atendimento Socioeducativo 2015-2024 (ANEXO 02696/2019-2)

2.6.7 Esclarecimentos do fiscalizado

Em resposta ao Ofício de Submissão nº 02737/2019-8, o Diretor Presidente do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES, Sr. Bruno Pereira Nascimento, encaminhou, por meio do OF/Nº1577/2019 – DIPRES/IASES, os esclarecimentos que entendeu pertinentes aos Achados de Auditoria. **No tocante ao Achado - A6 - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos, não houve comentários, nem apresentou esclarecimentos que pudessem elucidar o achado.**

Não foi dada ciência ao Controle Interno do teor do presente achado.

2.6.8 Conclusão do achado

Procedida a Auditoria, foi constatada a ausência ou insuficiência de destinação de recursos no PPA para a execução das ações do Programa 014.

A equipe de Fiscalização, por intermédio do Ofício nº 02737/2019-8, submeteu o achado ao Diretor Presidente do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES.

O Sr. Bruno Pereira Nascimento, encaminhou, por meio do OF/Nº1577/2019 – DIPRES/IASES, os esclarecimentos que julgou pertinentes sobre os achados de auditoria. No tocante ao Achado A6 - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos, **não houve manifestação por parte do gestor.**

Nesse contexto entende-se que a resposta do IASES **não supre a submissão prévia**, em razão da não manifestação do gestor para o Achado em questão, **devendo o Instituto garantir e destinar os recursos necessários à implementação e execução das ações do Programa 014 - previstos no PPA.**

2.6.9 Proposta de encaminhamento

2.6.9.1 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Recomendar ao Diretor Presidente do IASES, Sr. Bruno Pereira Nascimento, que assegure nas Leis Orçamentárias os recursos necessários à implementação das ações de Programas voltados à Atenção ao Adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, na busca dos resultados que nortearão a sequência do planejamento e execução as políticas públicas a serem implementadas.

Responsável:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO - 034.018.076-50

2.7 A7(Q4) - Falhas na execução da política socioeducativa voltada para a garantia do direito à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei



[...]

2.7.3 Situação encontrada

[...]

Ocorre que, de acordo com dados obtidos na auditoria, é preciso mais articulação na atuação dos parceiros públicos na implantação/manutenção das ações e políticas de socioeducação nas Unidades Socioeducativas. Ou seja: a oferta da profissionalização limitada à atuação da SECTI não está sendo suficiente à efetiva garantia do direito aos adolescentes.

[...]

Compreende-se que compete ao IASES adotar medidas no sentido de articular os distintos níveis de governo e os distintos atores envolvidos no sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, com o objetivo de proporcionar aos beneficiários do programa a prestação dos serviços de profissionalização faltantes.

2.7.4 Causas

2.7.4.1 Articulação insuficiente entre os agentes responsáveis pela profissionalização dos socioeducandos

[...]

2.7.4.2 Planejamento deficiente

[...]

2.7.5 Efeitos

2.7.5.1 Diminuição de chances de ressocialização do adolescente autor de ato infracional

[...]

2.7.6 Evidências

Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Estado do ES - 2015-2024 - IASES (ANEXO 01431/2019-1)

OF nº 858/2019 - DIPRES/IASES (ANEXO 02704/2019-3)

Diagnóstico Preliminar do cumprimento de Metas e Ações do Plano Estadual do Atendimento Socioeducativo 2015-2024 (ANEXO 02696/2019-2)

Relação de cursos profissionalizantes disponibilizados pela Subgerência de Profissionalização, Esporte e Lazer - Suprec aos adolescentes das unidades socioeducativas em 2018 e 2019 (mais o planejamento dos cursos a serem ministrados até o final do ano) (ANEXO 02717/2019-1)

Portaria Conjunta SECTI/IASES nº 024/2017 (ANEXO 02724/2019-1)

2.7.8 Conclusão do achado

Procedida a Auditoria, por ocasião da investigação da QA07, foram observadas falhas na execução da política socioeducativa voltada para a garantia do direito à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei.

A equipe de Fiscalização, por intermédio do Ofício de Submissão 02737/2019-8 submeteu o achado ao Diretor Presidente do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES. Foi solicitado a prorrogação do prazo de resposta pelo gestor, que foi concedida e respondida no prazo estipulado.



As fragilidades existentes se referem à quantidade de vagas disponibilizadas para alguns cursos, à precariedade de equipamentos e materiais necessários à garantia de profissionalização aos socioeducandos e à ausência de profissionalização na Casa de Semiliberdade de Vila Velha.

As justificativas apresentadas pelo Instituto, ainda que versem sobre possíveis soluções para os problemas identificados, indicam o enfrentamento parcial daquilo que foi pontuado pela auditoria. Sobre a ausência de profissionalização na Casa de Semiliberdade de Vila Velha, no entanto, não há manifestação nem proposição.

Conclui-se, assim, que é preciso mais articulação na atuação dos parceiros públicos na implantação/manutenção das ações e políticas de profissionalização nas unidades socioeducativas. Ou seja: a oferta da profissionalização, limitada à atuação da SECTI, não está sendo suficiente à efetiva garantia do direito aos adolescentes.

É necessário mais planejamento dos agentes envolvidos no processo de profissionalização, de forma a garantir que tal direito dos adolescentes seja respeitado. Há que se envidar esforços no melhor aproveitamento dos espaços e instrumentos já existentes nas unidades socioeducativas, bem como na ampliação da oferta de cursos.

A superação desses problemas contribuirá na redução no tempo de ociosidade dentro das unidades socioeducativas e no processo de ressocialização dos adolescentes.

Nesse contexto entende-se que a resposta do IASES supre em parte a submissão prévia, devendo o Instituto implementar as medidas que afirma estarem sendo articuladas, atendendo, inclusive, à ausência de profissionalização à Casa de Semiliberdade de Vila Velha.

2.7.9 Proposta de encaminhamento

2.7.9.1 Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

Notificar o Diretor Presidente do IASES, Sr. Bruno Pereira Nascimento, para apresentar, no prazo assinado por esta Corte, Plano de Ação, indicando o tempo em que atenderá a cada uma das seguintes observações da Equipe de Auditoria, apontando os respectivos gestores responsáveis (nome, cargo, CPF) por efetuar as ações concernentes:

- a) Equipar as Unidades Socioeducativas de forma a suprir as carências ou inoperâncias de materiais/equipamentos necessários ao funcionamento pleno das profissionalizações;
- b) Atuar no fomento e implementação de políticas públicas que levem à ampliação do número de parceiros comprometidos com o processo de socialização dos adolescentes, garantindo que o direito à profissionalização seja efetivamente respeitado em todas as unidades socioeducativas estaduais;
- c) Suprir a total ausência de curso de profissionalização detectada na Casa de Semiliberdade de Vila Velha.

Responsável:

BRUNO PEREIRA NASCIMENTO - 034.018.076-50

A Equipe de Auditoria, todavia, conclusivamente, não apresentou Proposta de Encaminhamento contendo a descrição das possíveis responsabilidades individuais e solidárias dos agentes públicos que contribuíram ou deram causa aos Achados de



Auditoria, de modo a possibilitar o pleno desenvolvimento da fase de instrução processual (nela compreendida os atos de chamamento ao processo previstos no art. 358¹⁵ da Resolução nº 261/2013 – Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo / RITCEES), com a consequente elaboração da **Instrução Técnica Inicial** e, posteriormente, confecção da **Instrução Técnica Conclusiva**, nos moldes preconizados pelos arts. 299¹⁶ e 316, *caput*¹⁷ e 319, *caput*¹⁸, todos do RITCEES.

Em termos práticos, a Auditoria absteve-se de confeccionar a **Matriz de Responsabilização**, a qual evidenciaria a responsabilidade daquele (s) que deu (ram) causa às irregularidades e impropriedades identificadas e seus efeitos, bem como propiciaria a fundamentação de eventuais propostas de sanção – ou sua não aplicação ao caso concreto – por ocasião da fase de julgamento.

De outra forma, a Equipe Técnica da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública (SecexSES), em sede de **48 - Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1**, ao fundamento no art. 329, § 7º¹⁹, do RITCEES, simplesmente ratificou a Proposta de Encaminhamento constante no **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4**. Veja:

[...]

¹⁵ **CAPÍTULO IV DA COMUNICAÇÃO DOS ATOS PROCESSUAIS**

Art. 358. O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante:

- I – citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e ou recolher a importância devida;
- II – comunicação de diligência, pela qual o Tribunal dirigir-se-á ao interessado ou responsável visando suprir a necessidade de algum dado, esclarecimento ou providência preliminar;
- III – notificação, nos demais casos.

¹⁶ **Art. 299.** A fase de instrução abrangerá a elaboração da **instrução técnica inicial** e **conclusiva**, observado o disposto na seção VIII deste capítulo.

¹⁷ **Art. 316.** Finalizado o relatório, a unidade técnica competente elaborará instrução técnica inicial, que apontará os indícios de irregularidades detectadas, a responsabilidade individual ou solidária pelo ato inquinado e, se for o caso, quantificará o dano causado ao erário, com proposta de conversão do processo em tomada de contas especial, sem prejuízo de outras proposições a serem dirigidas ao Relator.

¹⁸ **Art. 319.** Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.

¹⁹ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.



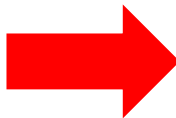
2. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

2.1. Ante o exposto, **sugere-se** ao Relator, com fundamento no art. 316¹, c/c art. 329, § 6º² e no art. 207, inciso V³ Anexo Único do RITCEES, que acolha a proposta de encaminhamento formulada no **Relatório de Auditoria nº 00039/2019**, nos seguintes termos:

2.1.1. **NOTIFICAR** as autoridades indicadas no quadro abaixo, **ou quem os houver sucedido**, para que **tome ciência** dos indicativos e das proposições suscitadas pela Equipe de Auditoria, detalhadas no **Relatório de Auditoria nº 00039/2019** e seus apêndices:

NOME	CARGO/FUNÇÃO
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO CPF: 034.018.076-50	Diretor Presidente do IASES
VITOR AMORIM DE ANGELO CPF: 053.603.057-03	Secretário de Estado da Educação
ALVARO ROGÉRIO DUBOC FAJARDO CPF: 820.600.297-91	Secretário de Estado da Economia e Planejamento

2.1.2. **NOTIFICAR** os senhores, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), **Vitor Amorim de Angelo** (Secretário de Estado da Educação), e **Álvaro Rogério Duboc Fajardo** (Secretário de Estado da Economia e Planejamento), nos termos do artigo 8º da Resolução TC nº 298/2016 c/c os artigos 206, § 2º, e 358,



inciso III, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, no prazo de **até 90 (noventa) dias**, cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, com base no artigo 7º, da Resolução TC nº 298/2016 e nos critérios legais referentes **a cada achado de auditoria descrito no item 2 do Relatório de Auditoria nº 00039/2019**, alertando-os de que o não atendimento injustificado os sujeitam às sanções previstas no art. 1º, inciso XXXII e artigo 135, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, inciso IV, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal:

2.1.2.1. Consolidar as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria em um **Plano de Ação**, no modelo exemplificativo previsto **em anexo**, para avaliação e futuro monitoramento por parte deste Tribunal nos termos da Resolução TC nº 278/2014, do artigo 10 da Resolução TC nº 298/2016 e artigo 194 do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal.

a) O **Plano de Ação** deve ser encaminhado nos termos estabelecidos nos Incisos I e II, art. 3º, da IN TCEES 35/2015; constando a assinatura do responsável pelo Plano de Ação (Diretor e/ou Secretário de Estado), bem como dos responsáveis que detêm a atribuição legal pelas medidas ali consignadas;

b) O detalhamento das ações deve ser suficiente para que seja possível acompanhar o seu desenvolvimento no tempo – em geral, efetuado pelos responsáveis por cada setor especializado dentro da estrutura da administração –, uma vez que deve ser garantida a estrutura necessária à sua implementação;

c) O **Plano de Ação** deve ser mantido sempre atualizado, especialmente com as assinaturas dos responsáveis legais, de acordo com as competências previstas na lei de estrutura administrativa vigente, visando à continuidade administrativa e à efetividade do saneamento das impropriedades apontadas pelo relatório de auditoria.



Responsáveis	Achado
ALVARO ROGERIO DUBOC FAJARDO Secretário de Estado da Economia e Planejamento CPF 820.600.297-91	A1 (Q1) - Não implantação de Unidades Socioeducativas regionalizadas e de Atendimento Inicial integradas a) Apresentar e implementar ações que visem o enfrentamento à superlotação das Unidades Socioeducativas, através da distribuição regionalizada de Unidades de Internação e de Semiliberdade e do Atendimento Inicial integrado, para dessa forma, adequar o atendimento à capacidade ideal e/ou à determinada pelo Poder Judiciário (119%), preservar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários do socioeducando com o cumprimento de medidas socioeducativas, preferencialmente, em sua região de origem; b) Apresentar e implementar ações com vistas à implantação de Centro de Atendimento Integrado no interior do Estado do Espírito Santo, pois, atualmente, não existe, a fim de otimizar e agilizar o atendimento e aplicação das medidas socioeducativas e reduzir os gastos públicos pela integração do atendimento e execução das medidas.
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do Iases CPF 034.018.076-50	

Responsável	Achado
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do Iases CPF 034.018.076-50	A2(Q2) - Espaços e estruturas físicas de unidades socioeducativas sem manutenção adequada a) Dar seguimento ao procedimentos necessários à reforma dos blocos das Unidades Socioeducativas UNIP I e UNIP II, cujo levantamento já foi realizado, conforme informado na resposta ao ofício de submissão (OF/Nº1577/2019 –DIPRES/IASSES); b) Tomar as medidas necessárias para o início da pintura das paredes dos refeitórios e alojamentos da UNIMETRO obra que segundo informações prestadas ao Tribunal de Contas (OF/Nº1577/2019 –DIPRES/IASSES), está com previsão de acontecer imediatamente; c) Atuar na melhoria dos problemas estruturais detectados também na Casa de Semiliberdade de Vila Velha, na UNIS, no CSE e na UFI, de forma que tais unidades socioeducativas passem a apresentar estruturas físicas



Responsável	Achado
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do lases CPF 034.018.076-50	A3 (Q2, Q4) - Inobservância à composição mínima do quadro de pessoal necessário ao atendimento socioeducativo. a) Estruturar o quadro de pessoal do Instituto de forma a suprir as carências observadas nas Unidades Socioeducativas visitadas, adequando-se às Diretrizes do Sistema Nacional Socioeducativo; b) Articular junto à Secretaria de Saúde a inserção da atuação do profissional de saúde (enfermeiro e/ou técnico de enfermagem) dentro das Unidades Socioeducativas, reduzindo os atendimentos médicos dos adolescentes, fora das Unidades, aos casos em que seja identificada a sua real necessidade.

Responsável	Achado
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do lases CPF 034.018.076-50	A4 (Q3) - Inexistência de Programa institucionalizado de Atendimento Socioeducativo ao Egresso a) Institucionalizar e estruturar o atendimento ao egresso com equipes e pessoal em número suficiente ao acompanhamento, tanto na Grande Vitória quanto no interior do Estado; b) Firmar parcerias públicas e privadas, buscando integração e articulação das ações e políticas públicas para o atendimento aos egressos, em todas as esferas de governo; c) Criar estratégias visando atração e permanência de egressos para o Programa de Atendimento, visando a reinserção educacional, profissional, comunitária e familiar do egresso.



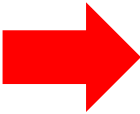
Responsáveis	Achado
VITOR AMORIM DE ANGELO Secretário de Estado da Educação CPF 053.603.057- 03 BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do Iases CPF 034.018.076-50	A5 (Q4) - Falhas na execução da política educacional nas unidades socioeducativas a) Definir os critérios e parâmetros da base de cálculo dos valores dos repasses financeiros, a cargo da Secretaria de Estado da Educação -SEDU, para atender as escolas das Unidades Socioeducativas, considerando a ausência de critérios de definição dos repasses atualmente realizados, de forma a corrigir as distorções e desigualdade de valores em relação às escolas da Rede Estadual de Ensino, suprimindo as carências pedagógicas sob sua responsabilidade e assim garantir o funcionamento pleno do processo educacional dos alunos da socioeducação; b) Definir, conjuntamente (SEDU/IASSES), ações e estratégias de enfrentamento e superação dos problemas educacionais existentes entre os socioeducandos: dificuldade de aprendizagem, distorção idade série, reprovações, abandono e evasão escolar; c) Adquirir equipamentos (materiais permanentes) necessários ao pleno funcionamento das escolas das Unidades, tais como: carteiras, computadores, laboratórios, equipamentos didáticos, reprografia, etc, que por norma, encontra-se, sob a responsabilidade do IASSES.

Responsável	Achado
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do Iases CPF 034.018.076-50	A7 (Q4) - Falhas na execução da política socioeducativa voltada para a garantia do direito à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei a) Equipar as Unidades Socioeducativas de forma a suprir as carências ou inoperâncias de materiais/equipamentos necessários ao funcionamento pleno das profissionalizações; b) Atuar no fomento e implementação de políticas



públicas que levem à ampliação do número de parceiros comprometidos com o processo de socialização dos adolescentes, garantindo que o direito à profissionalização seja efetivamente respeitado em todas as unidades socioeducativas estaduais;

c) Suprir a total ausência de curso de profissionalização detectada na Casa de Semiliberdade de Vila Velha.

 **2.2. NOTIFICAR** o senhor, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), nos termos do artigo 207, inciso V, c/c artigo 329, §7º, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, adote a **recomendação** apontada no **achado 6**, reproduzido abaixo:

Responsável	Achado
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO Diretor Presidente do IASES CPF 034.018.076-50	A6 (Q4, Q1, Q2, Q3) - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos Recomendar ao Diretor Presidente do IASES, Sr. Bruno Pereira Nascimento, que assegure nas Leis Orçamentárias os recursos necessários à implementação das ações de Programas voltados à Atenção ao Adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, na busca dos resultados que nortearão a sequência do planejamento e execução as políticas públicas a serem implementadas.

2.3. Sugere-se a remessa, a cada responsável nos quadros acima indicados, da cópia do **Relatório de Auditoria nº 00039/2019**, acompanhado dos respectivos Apêndices, além da presente Instrução Técnica Inicial, a fim de promover a regular publicidade do feito, bem como ampliar a possibilidade de compreensão das ações

propostas pela Equipe de Auditoria, para a apresentação do pertinente **Plano de Ação**.

Posteriormente, o Conselheiro Relator, senhor Rodrigo Coelho do Carmo, por meio da **50 - Decisão Monocrática 00992/2019-9**, determinou a **NOTIFICAÇÃO** dos senhores **Bruno Pereira Nascimento, Vitor Amorim de Ângelo e Álvaro Rogério Duboc Farjado** para, em síntese, **(i) tomarem ciência dos indicativos e das proposições**

suscitadas pela Equipe de Auditoria; **(ii)** cumprirem, no prazo de até 90 (noventa) dias, **as DETERMINAÇÕES**, com base no artigo 7º, da Resolução TC nº 298/2016²⁰ (*Dispõe sobre o exercício da **fiscalização operacional** pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências*) e nos critérios legais referentes a cada Achado de Auditoria descrito no item 2 do **Relatório de Auditoria 00039/2019-4**, alertando-os de que o não atendimento injustificado **sujeitariam os responsáveis às sanções** previstas no art. 1º, inciso XXXII²¹ e artigo 135, inciso IV²², da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, inciso IV²³, da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal; e **(iii)** consolidarem as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela auditoria em um **Plano de Ação** para avaliação e futuro Monitoramento por parte deste Tribunal, nos termos da Resolução TC nº 278/2014²⁴, do artigo 10 da Resolução TC nº 298/2016²⁵ (*Dispõe sobre o exercício da*

²⁰ Art. 7º A decisão do TCEES nos processos referentes à **auditoria operacional** conterá, conforme o caso:

I – recomendação ao responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, ou a quem lhe haja sucedido na gestão, visando ao aperfeiçoamento do objeto auditado, à melhoria de desempenho e à otimização da aplicação dos recursos públicos;

II – determinação para que o responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, ou quem lhe haja sucedido na gestão, apresente, no prazo fixado, o Plano de Ação a que se refere o art. 9º desta Resolução.

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res298-2016-Disp%C3%B5e-sobre-exerc%C3%ADcio-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-operacional-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

²¹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]

XXXII - **impor multas** por infração a legislação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a normas estatutárias correlatas, por inobservância de prazos legais ou regulamentares fixados pelo Tribunal de Contas e por descumprimento de suas decisões, bem como aplicar aos responsáveis outras penalidades administrativas previstas em lei;

²² Art. 135. O Tribunal de Contas **poderá aplicar multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]

IV - **não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal de Contas;**

²³ Art. 389. O Tribunal **poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica**, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação: [...]

IV - **não-atendimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal: multa no valor compreendido entre meio e vinte e cinco por cento;** (Redação dada pela Emenda Regimental nº 010, de 26.3.2019).

²⁴ **Disciplina a verificação, por meio de monitoramento, do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo TCEES e dos resultados delas advindos.**

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res278-2014-Disciplina-o-monitoramento-das-delibera%C3%A7%C3%B5es-do-TCEES-1-copy.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

²⁵ Art. 10. Monitoramento é a ação de verificação do cumprimento das deliberações expedidas pelo TCEES e dos resultados delas advindos, e **constitui uma das etapas da auditoria operacional.**

§ 1º O monitoramento das deliberações decorrentes das auditorias operacionais será processado nos próprios autos em que foram originadas, sendo observadas as mesmas etapas constantes nos incisos VI a IX do art. 4º desta Resolução, mediante a elaboração de Relatório de Monitoramento que será submetido ao Relator caso haja proposta de deliberação pelo TCEES.

§ 2º O prolator do voto vencedor do processo que deu origem à deliberação a ser monitorada, ou o seu sucessor, será relator do processo de monitoramento.

§ 3º O Relatório Final, quando incluir determinações, conterá proposta dirigida à unidade técnica responsável para que realize o monitoramento das deliberações que vierem a ser proferidas.

§ 4º O primeiro monitoramento será planejado para ocorrer nos primeiros doze meses após a decisão prevista no art. 4º, X, desta Resolução, salvo nos casos em que o prazo fixado para a apresentação do Plano de Ação, a que se refere o art. 9º desta Resolução, tenha sido maior.

§ 5º Nos casos em que mais de um monitoramento seja necessário, cada trabalho deverá indicar a data prevista para a realização do próximo.

§ 6º No último monitoramento planejado, a equipe designada deverá avaliar o impacto da auditoria, especificando a implementação ou não das recomendações e o cumprimento ou não das determinações, bem como propor o encerramento do processo após as deliberações decorrentes do monitoramento.

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res298-2016-Disp%C3%B5e-sobre-exerc%C3%ADcio-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-operacional-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

fiscalização operacional pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e dá outras providências) e artigo 194 da Resolução TC 261/2013²⁶. Confira:

DECISÃO MONOCRÁTICA PRELIMINAR

Versam os autos sobre o resultado da auditoria realizada no Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES, no período compreendido entre 18/02/2019 e 13/09/2019.

O objetivo da presente auditoria foi avaliar a execução da política de atendimento ao adolescente envolvido em ato infracional e em cumprimento das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação no âmbito do IASES – Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo, no tocante ao cumprimento ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, SINASE, Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo, e demais legislações aplicáveis ao contexto socioeducativo.

Como resultado dos trabalhos foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 00039/2019 que considerando os achados e as proposições consignadas, gerando recomendações e ações a serem adotadas, como medidas corretivas, pelos agentes responsáveis pelo Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASES), Secretaria de Estado da Educação (SEDU), e Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP).

Diante da necessidade de conferir maior efetividade ao controle exercido pelo Tribunal de Contas, considerando tratar a presente Auditoria de Política Pública de Direitos humanos de suma importância com previsão na Constituição Federal, em seu artigo 227, que assegura:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Ao encontro do tema da Auditoria em questão, a Assembleia Geral da Nações Unidas em dezembro de 1990 adotou as Regras para a Proteção de Jovens Privados de Liberdade. O motivo para a elaboração e aplicação de tais regras é o resultado da realidade vivida por muitos sistemas, os quais não diferenciavam adultos e jovens nos vários estágios da administração da justiça.

Nesse sentido, o Sistema de Justiça da criança e adolescente deve ser respeitado e cumprido conforme previsão legal, buscando assegurar os direitos dos jovens privados de liberdade e os em cumprimento de medida em meio aberto, para que sejam de forma plena reintegrados à sociedade.

Outro importante instrumento, nessa seara é o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, que reuniu reivindicações de movimentos sociais, afirmando a necessidade de especial respeito à condição de pessoa em desenvolvimento do adolescente, ao reconhecimento da sua situação de vulnerabilidade e à responsabilidade conjunta da família, da sociedade e do Estado quanto a sua

²⁶ **Art. 194.** Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

§ 1º São objetos de monitoramento toda e qualquer decisão do Tribunal que resulte em determinações a serem cumpridas pelo jurisdicionado.

§ 2º Para o exercício do monitoramento, o Tribunal poderá requisitar, periodicamente, informações e relatórios, bem como realizar inspeções.



proteção. A intervenção do Estado em relação ao adolescente tem caráter pedagógico, voltado a sua reinserção social.

Sendo solidário ao entendimento do Sr. Jeffrey Sachs - Assessor Especial do Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, frente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que são um chamado universal, para ações efetivas em combate à pobreza, proteção do planeta e para garantir que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. Provocações postas, onde a solução é encontrar caminhos em conjunto, sendo preciso criar uma “rede” que inspirem os entes públicos a assumir metas de sustentabilidade e ajudem a solucionar os problemas existentes.

Nesse processo o empenho para alcançar os resultados é “responsabilidade” de todos, envolvendo o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinja as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade e a iniciativa privada.

Diante do papel dessa Corte de Contas perante o estado do Espírito Santo e sua população, avocando seu compromisso perante os desafios da construção de uma sociedade melhor, acolho a proposição apresentada pela SecexSES - Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública, através da Manifestação Técnica 102581/2019-1 e da Instrução Técnica 00729/2019 resultantes dos achados constantes no **Relatório de Auditoria nº 00039/2019**, considerando a imprescindibilidade do fornecimento de esclarecimentos, visando subsidiar a plena análise dos fatos, em respeito ao que preceitua o artigo 358, III/27 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, **DECIDO por:**

1. NOTIFICAR as autoridades indicadas no quadro abaixo, **ou quem os houver sucedido**, para que **tome ciência** dos indicativos e das proposições suscitadas pela Equipe de Auditoria, detalhadas no **Relatório de Auditoria nº 00039/2019** e seus apêndices:

NOME	CARGO/FUNÇÃO
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO CPF: 034.018.076-50	Diretor Presidente do IASES
VITOR AMORIM DE ANGELO CPF: 053.603.057-03	Secretário de Estado da Educação
ALVARO ROGÉRIO DUBOC FAJARDO CPF: 820.600.297-91	Secretário de Estado da Economia e Planejamento

2. NOTIFICAR os senhores, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), **Vitor Amorim de Ângelo** (Secretário de Estado da Educação), e **Álvaro Rogério Duboc Fajardo** (Secretário de Estado da Economia e Planejamento), nos termos do artigo 8º da Resolução TC nº 298/2016 c/c os artigos 206, § 2º, e 358, inciso III, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, **no prazo de até 90 (noventa) dias, cumpra as DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, com base no artigo 7º, da Resolução TC nº 298/2016 e nos critérios legais referentes a cada achado de auditoria descrito no item 2 do Relatório de Auditoria nº 00039/2019,

²⁷ **Art. 358.** O chamamento ao processo, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, far-se-á mediante: [...] III - notificação, nos demais casos.



alertando-os de que o não atendimento injustificado os sujeitam às sanções previstas no art. 1º, inciso XXXII e artigo 135, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, inciso IV, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal:

2.1. Consolidar as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria em um Plano de Ação, no modelo exemplificativo previsto em anexo, para avaliação e futuro monitoramento por parte deste Tribunal nos termos da Resolução TC nº 278/2014, do artigo 10 da Resolução TC nº 298/2016 e artigo 194 do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal.

a) O **Plano de Ação** deve ser encaminhado nos termos estabelecidos nos Incisos I e II, art. 3º, da IN TCEES 35/2015; constando a assinatura do responsável pelo Plano de Ação (Diretor e/ou Secretário de Estado), bem como dos responsáveis que detêm a atribuição legal pelas medidas ali consignadas;

b) O detalhamento das ações deve ser suficiente para que seja possível acompanhar o seu desenvolvimento no tempo – em geral, efetuado pelos responsáveis por cada setor especializado dentro da estrutura da administração –, uma vez que deve ser garantida a estrutura necessária à sua implementação;

c) O **Plano de Ação** deve ser mantido sempre atualizado, especialmente com as assinaturas dos responsáveis legais, de acordo com as competências previstas na lei de estrutura administrativa vigente, visando à continuidade administrativa e à efetividade do saneamento das impropriedades apontadas pelo relatório de auditoria.

[...]

2.2. NOTIFICAR o senhor, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), nos termos do artigo 207, inciso V, c/c artigo 329, §7º, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, adote a **RECOMENDAÇÃO** apontada no **achado 6**, reproduzido abaixo:

[...]

3. Dar CIÊNCIA à Senhora Nara Borgo Cypriano Machado, Secretária de Estado de Direitos Humanos do Estado do Espírito Santo – SEDH, por tratar a presente Auditoria de Política Pública relacionada a pasta.

Solicito seja encaminhado juntamente aos respectivos Termos de Notificação, a cada responsável indicados nos quadros acima indicados, cópia do **Relatório de Auditoria nº 00039/2019-4**, acompanhado dos respectivos Apêndices, além da **Instrução Técnica Inicial 0729/2019-1 e seu Anexo**, a fim de promover a regular publicidade do feito, bem como ampliar a possibilidade de compreensão das ações propostas pela Equipe de Auditoria, para a apresentação do pertinente **Plano de Ação**.

Neste contexto, em dissonância, o **Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASES)**, por intermédio da **65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5**, suscitou **QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA**, na qual requereu a declaração de “**nulidade dos atos processuais posteriores ao Relatório de Auditoria**”, por suposta violação às regras concernentes ao procedimento adequado ao tipo de auditoria realizado (**Auditoria de Conformidade**), e ainda por considerar que a **50 - Decisão Monocrática 00992/2019-**



9 ofendera o legítimo direito de defesa dos Responsáveis, notadamente em razão da ausência de citação para manifestação acerca dos achados e das obrigações decorrentes das determinações ratificadas pela Equipe Técnica em sede de **48 - Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1** e acatadas pelo Conselheiro Relator mediante **50 - Decisão Monocrática 00992/2019-9**. Veja:

[...]

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E INSTITUTO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO ESPÍRITO SANTO, pessoas jurídicas de direito público, com sede de representação judicial na Av. Nossa Senhora da Penha, nº 1.590, Ed. Petrovix, 11º andar, Barro Vermelho, Vitória (ES), CEP 29057-550, por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado, com fundamento no inciso LV e na alínea “a” do inciso XXXIV do art. 5º, da Constituição Federal de 1988 e dos arts. 367 e seguintes do Regimento Interno do TCEES, vem, respeitosamente, perante V. Excelência apresentar

MANIFESTAÇÃO

no Processo TC nº 02210/2019-1, a fim de suscitar **questão de ordem pública**, o que faz nos seguintes termos:

[...]

III. DOS FUNDAMENTOS. QUESTÃO DE ORDEM. INOBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ES QUANTO À AUDITORIA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.

17. Conforme documentos acostados ao presente processo, a auditoria foi enquadrada inicialmente como **de conformidade** (vide Termo de designação 00060/2019-1 e Relatório de Auditoria), que tem que seguir o rito do manual aprovado pela **Resolução nº 287/2015** do E. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. No entanto, o procedimento adotado posteriormente seguiu o disposto na **Resolução nº 298/2016**, que trata da **auditoria operacional** (vide ITI, despacho 51013/2019-6 e decisão monocrática, que citam expressamente a Resolução nº 298/2016), e ainda deixou de observar a integralidade das regras da Resolução de 2016, como será demonstrado abaixo.

18. Existem certos vícios processuais independentemente do rito adotado para a auditoria objeto do presente processo administração. Contudo, **os vícios oscilam a depender do rito que se reputar adequado ao caso concreto (auditoria de conformidade ou auditoria operacional), conforme é apontado no quadro abaixo, em que são separados os lapsos por cada tipo de auditoria:**



	Auditoria de conformidade (Resolução TC nº 287/2015)	Auditoria operacional (Resolução TC nº 298/2016)
1	Confusão quanto ao enquadramento da auditoria (como de conformidade ou operacional), da Resolução aplicada (Resoluções nº 287/2015 ou 298/2016) e, consequentemente, do procedimento adequado ao caso concreto.	
2	Vícios no Relatório de Auditoria na Instrução Técnica Inicial: Ausência de matriz de responsabilização e indicação dos dispositivos legais violados	
3	<u>Ausência de citação dos responsáveis indicados no Relatório de Auditoria para se manifestar</u>	
4	Falta de confecção de Instrução Técnica Conclusiva	Ausência de confecção de Relatório Final
5	Falta de oitiva do Ministério Público	

6	Necessidade de submissão da auditoria para deliberação do Plenário	
7	Inadequada determinação de apresentação do Plano de Ação.	Determinação de confecção de Plano de Ação em momento inadequado.

19. Na medida do possível, buscar-se-á demonstrar que ocorreu a violação ao procedimento erigido por ambas Resoluções, culminando, em especial, na violação ao princípio do contraditório.

20. Trataremos da questão em 4 (quatro) subtópicos, nos quais serão abordados os seguintes assuntos: a) **diferenciação básica entre auditoria de conformidade e auditoria operacional**; b) **vícios no procedimento com o enquadramento como auditoria de conformidade**; c) **vícios no procedimento com o enquadramento como auditoria operacional**; e d) **considerações gerais sobre a violação ao princípio do contraditório**.

A) DIFERENCIAÇÃO BÁSICA ENTRE AUDITORIA DE CONFORMIDADE E AUDITORIA OPERACIONAL

21. O manual anexo à Resolução 287/2015, que cuida da auditoria de conformidade (legal) faz exaustivas considerações a respeito da diferenciação entre a auditoria de conformidade (subespécie da auditoria de regularidade ao lado da Auditoria financeira) e a auditoria operacional (de desempenho).

22. Conforme o citado manual, as citadas auditorias são definidas nos seguintes termos:

Auditoria de conformidade: “com o objetivo de emitir uma opinião que evidencie em que medida foram observados as leis, regulamentos, políticas, códigos estabelecidos, contratos, convênios ou outros acordos firmados, de modo a garantir uma correta avaliação da matéria fiscalizada, a partir de critérios adequados e predeterminados.”



Auditoria operacional: “tratada nas normas internacionais como auditoria de desempenho, compreende o exame de funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades, operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de se emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e das entidades da Administração Pública e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (NAG 1102.1.2).”

23. O r. manual resume as principais características de cada uma das espécies de auditoria supracitadas no seguinte quadro:

NATUREZA DOS TRABALHOS		CRITÉRIOS ESTABELECIDOS	CONCLUSÃO/PARECER DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO
Regularidade	Conformidade	Leis, regulamentos ou outras exigências estabelecidas por terceiros	Opinião acerca da conformidade do objeto auditado às normas aplicáveis, compreendendo, conforme o caso, avaliação da conduta dos responsáveis
	Financeira	Princípios contábeis geralmente aceitos	Opinião a respeito da adequação das demonstrações contábeis
Operacional		Economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade	Opinião a respeito da economicidade, eficiência, eficácia, equidade e efetividade do objeto auditado, acompanhada de recomendações para aprimoramento da gestão, quando for o caso

24. Ao se efetuar o cotejo das características básicas mencionadas acima, o processo administrativo em comento corresponde, aparentemente, à auditoria operacional, porque ela almeja o aprimoramento da gestão, como pode ser observado pela leitura das considerações, dos achados e das determinações constantes no Relatório de Auditoria, sendo que, em seu item 1.6, os auditores estimam como benefício da auditoria o “incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo”; matéria objeto da auditoria operacional. Com efeito, são mencionados vários dispositivos legais no corpo do Relatório, mas a conclusão dos achados leva em consideração elementos que extrapolam a mera aplicação da legislação.

25. De qualquer sorte, o problema que reside no presente processo é que a menção às duas espécies de auditoria no curso do processo e a adoção de regras diferenciadas decorrentes da aplicação de Resoluções distintas a partir do momento em que confeccionada a Instrução Técnica Inicial gerou um tumulto no processo administrativo, implicando em violação ao princípio do devido processo legal.

B) VÍCIOS NO PROCEDIMENTO COM O ENQUADRAMENTO COMO AUDITORIA DE CONFORMIDADE

26. Iniciando a análise dos vícios processuais a depender do enquadramento da auditoria, serão tecidas considerações com base na Resolução nº 287/2015, na Lei Orgânica do TCEES e no Regimento Interno do TCEES, que foram inobservados no caso concreto.



27. Na auditoria de conformidade são aplicadas algumas regras da Lei Orgânica do TCEES e do RITCEES, já que as etapas subsequentes à auditoria não são expostas de maneira detalhada na Resolução nº 287/2015 (ao contrário do que ocorre com a auditoria operacional, que é regulada de maneira exaustiva pela Resolução nº 298/2016), sendo que a Resolução de 2015 foca no procedimento de auditoria em si e não em todas as fases subsequentes do processo administrativo.

28. Aplica-se, pois, quanto ao fluxo processual (instrução, etc.), as regras do Rito Ordinário (Seção VI) do RITCEES (arts. 295 e seguintes), pois: a) a Resolução nº 287/2015 não tratou de todas as etapas do processo de fiscalização; e b) não se trata de Rito Sumário (art. 306 e seguintes do RITCEES) e nem Rito Especial (ex: prestação de contas). Relevante salientar, por outro lado, que certas regras do RITCEES não são aplicadas se a matéria for tratada especificamente pela Resolução nº 287/2015.

29. A fim de demonstrar de maneira mais apropriada os defeitos processuais, menciona-se, separadamente, cada um dos vícios e o respectivo fundamento legal:

a) Vícios no Relatório de Auditoria e na Instrução Técnica Inicial:

O Relatório de Auditoria deveria ter mencionado a matriz de responsabilização e a indicação dos dispositivos legais violados.

O item 11 do manual anexo à Resolução nº 287/2015 veicula as regras quanto à elaboração de matriz de responsabilização, consignando o seguinte:

A matriz de responsabilização fecha o ciclo das apurações realizadas no decorrer da auditoria na medida em que objetiva a formulação de conclusões sobre as responsabilidades individuais dos gestores e agentes públicos que contribuíram ou deram causa aos atos administrativos objetos de achados. Portanto, ela evidencia a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade ou impropriedade identificada na auditoria e seus efeitos, bem como fundamentar a proposta de sanção ou sua não aplicação. **Ela permite a verificação da responsabilidade pelo achado e deve ser preenchida sempre que houverem achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela citação de responsáveis, e somente para esses achados.** Desse modo, quando da realização da fiscalização não resultarem achados ou os achados resultantes não se constituírem em irregularidades, ou seja, quando a matriz não for aplicável, não é necessária a sua elaboração. O preenchimento do “nexo de causalidade” e da “culpabilidade” balizará a formulação das propostas a serem incluídas no campo “Propostas de encaminhamento” da matriz de responsabilização, isto é, se citação, conversão em TCE com citação ou se determinação a órgão ou entidade ou responsável. (grifo nosso)

Nesta mesma linha, consta no documento “Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos” – Aula 5/Matriz de Responsabilização 2 do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União que somente não deve ser preenchida a matriz de responsabilização quando os achados não constituírem irregularidades. Consta o seguinte no citado documento:

Conforme definido na Portaria Adplan n. 1/2010 (BRASIL, 2010, p. 26), a matriz de responsabilização permite a verificação da responsabilidade pelo achado e deve ser preenchida sempre que houver achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela audiência ou citação de responsáveis, e somente para esses achados.

Caso não hajam achados ou estes não constituam irregularidades, a matriz não deve ser preenchida.



Portanto, o Relatório de Auditoria não atendeu a citada Resolução, posto que os achados envolvem, conforme o citado documento, irregularidades, sem que fosse apresentada a devida matriz de responsabilização. Matriz que deve ser confeccionada ainda que não seja o caso de aplicação de sanções, cabendo ressaltar que essas sanções, evidentemente, não podem ser aplicadas no caso concreto diante do teor das supostas irregularidades, que envolvem um passivo já recebido quando da assunção das funções pelos atuais gestores e um processo natural e constante de melhoria da atividade socioeducativa.

Além do mais, a Instrução Técnica Inicial deixou de observar o disposto no art. 313, IV, do RITCEES, pois o opinamento conclusivo não indicou os fundamentos jurídicos que amparam os achados.

b) Ausência de citação dos responsáveis indicados no Relatório de Auditoria para se manifestar:

Quanto à falta de citação dos responsáveis do Relatório de Auditoria, nota-se que o item 11.8 do manual anexo à Resolução nº 287/2015 prevê que “sempre que o achado se constituir em irregularidade”, como se dá no caso em comento, devem ser consignadas como propostas de “encaminhamento as medidas destinadas a estabelecer o contraditório dos responsáveis e dos interessados para averiguar se cabe aplicação de sanções encaminhamento”. Oportuno salientar que é nítido o entendimento da área técnica quanto a ocorrência de irregularidades ao se ler o Relatório de Auditoria, sendo que a palavra “irregularidade” foi empregada 4 (quatro) vezes no citado relatório.

Vejamos o trecho do manual que trata do tema:

11.8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Enquanto na matriz de achados, devem ser consignadas, como propostas de encaminhamento, as determinações e recomendações pugnadas pela equipe de auditoria para a regularização da situação inadequada, conforme apresentado na Seção 10.8 (página 108) deste Manual, na matriz de responsabilização, sempre que o achado se constituir em irregularidade, **devem ser consignadas como propostas de encaminhamento as medidas destinadas a estabelecer o contraditório dos responsáveis e dos interessados para averiguar se cabe aplicação de sanções.**

Portanto, a legislação específica do TCEES é clara quanto à necessidade de oitiva dos responsáveis no caso concreto, salientando-se, por oportuno, que a ausência de inclusão da matriz de responsabilização no Relatório e a manifesta inadequação de aplicação de sanções no caso concreto não dispensam a oitiva dos gestores, até porque o descumprimento/não apresentação do Plano de Ação poderá gerar a incidência de multa (art. 135, IV, da Lei Orgânica do TCEES e art. 8º, p. único, da Resolução nº 278/2014).

Oportuno mencionar ainda o item 145 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (anexo à Portaria-TCU nº 280/2010), que reza o seguinte:

145. Nas auditorias operacionais, a regra é submeter o relatório preliminar aos comentários dos gestores, inclusive os achados, as conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe. Nas demais auditorias, o encaminhamento do relatório preliminar aos gestores é obrigatório se houver achados de alta complexidade ou de grande impacto, e opcional nas demais situações, a critério do dirigente da unidade técnica. Nessas auditorias, em regra, o relatório preliminar a ser encaminhado deve conter os achados e as conclusões da equipe, cabendo ao titular da unidade decidir quanto à necessidade, oportunidade e conveniência de incluir as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe. Em todos os casos, as propostas de encaminhamento não devem ser incluídas no relatório preliminar a ser comentado caso a sua divulgação coloque em risco os objetivos da auditoria.



Especificamente sobre o contraditório em sede de auditoria de conformidade, o TCU chegou ao seguinte enunciado no Acórdão 728/2016-Plenário:

Em auditorias de conformidade, não configura violação ao devido processo legal e ao contraditório a não submissão do relatório preliminar das unidades instrutivas ao comentário dos gestores, pois esse encaminhamento somente é obrigatório, nesse tipo de auditoria, caso haja achados de grande complexidade ou impacto.³

Pela leitura do citado enunciado (“a contrário sensu”), observa-se que será necessária a observância do contraditório e da ampla defesa na auditoria de conformidade no caso de achados de grande complexidade ou impacto.

Assim, é necessária a oitiva dos gestores na auditoria em comento, pois os achados objeto desta auditoria tem elevada complexidade e grande impacto na gestão do IASES, atraindo a necessidade de reformas físicas em unidades, modificação de fluxos administrativos, adoção de inúmeras providências e o dispêndio de elevado montante de recursos públicos.

Além do mais, inadequada a aplicação, ao menos nesse momento processual, do disposto no art. 207, V, do RITCEES (mencionado nos documentos produzidos pela área técnica e na r. decisão do TCEES), pois:

1) o art. 207 trata, genericamente, do processo relativo à fiscalização, que tem várias espécies (atos de pessoal sujeitos a registro, denúncia, representação e demais processos relativos à competência do TC previstos em lei ou no Regimento Interno – art. 50, II, da Lei Orgânica do TCEES);

2) as regras do referido artigo somente são aplicadas se não existirem normas específicas sobre o tema, o que não ocorre na espécie, em que foi editada Resolução específica a respeito da notificação na auditoria de conformidade (regra especial derroga a regra geral); e

3) o próprio art. 207, I, do RITCEES prevê que será determinada a citação do responsável “ quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial”, sendo alegado pela área técnica do TCEES a existência de irregularidades e o descumprimento da lei, o que enseja a necessidade de citação.

c) Falta de confecção de Instrução Técnica Conclusiva:

A previsão de elaboração de Instrução Técnica Conclusiva na auditoria decorre do disposto no art. 299 do Regimento Interno do TCEES⁴. Além do mais, o art. 319 do RITCEES prevê que: “Na fase final da instrução dos processos, constitui formalidade essencial, além do exame da unidade competente, a elaboração da instrução técnica conclusiva.”

d) Falta de oitiva do Ministério Público:

Conforme art. 55, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, que cuida do processo em geral, constitui etapa dos processos o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, constando no art. 38, II, do Regimento Interno do TCEES que compete ao MPC “emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos”, sendo que o caso concreto não se trata de um processo administrativo interno, mas de instrumento de fiscalização (auditoria). Portanto, necessária a oitiva do MPC no caso vertente.

e) Necessidade de submissão da auditoria para deliberação do Pleno:

Os poderes do Exmº Conselheiro Relator para atuar de maneira isolada residem no art. 288 do Regimento Interno, que não confere a atribuição para proferir,



monocraticamente, determinações, como se deu na espécie. Ademais, o item 12.3.11 do manual da Resolução menciona que as propostas de encaminhamento do Relatório de Auditoria serão avaliadas pelo Tribunal, sendo que essa expressão se refere ao órgão colegiado, e não ao Relator.

Por fim, diante da dicção do citado item do manual, que se reporta ao órgão colegiado, não é aplicado o disposto no art. 318 do RITCEES.

f) Inadequada determinação de apresentação do Plano de Ação.

O Plano de Ação é um instrumento previsto na legislação deste E. Tribunal de Contas apenas para as Auditorias operacionais, não havendo qualquer menção a ele no âmbito da Resolução nº 287/2015.

C) VÍCIOS NO PROCEDIMENTO COM O ENQUADRAMENTO COMO AUDITORIA OPERACIONAL

30. Iniciando a análise da auditoria operacional, nota-se que as **etapas** deste instrumento de fiscalização são dispostas de maneira **objetiva e cronologicamente** no **art. 4º da Resolução nº 298/2016**. Portanto, cada fase contida em um inciso é seguida da fase prevista no inciso subsequente. Vejamos a redação do citado dispositivo:

Art. 4º O procedimento da auditoria operacional deverá observar as seguintes etapas:

- I - seleção dos temas e objetos;
- II - realização do estudo de viabilidade;
- III - planejamento e elaboração do projeto de auditoria;
- IV - aprovação do projeto de auditoria pelo supervisor;
- V - execução da auditoria;
- VI - elaboração de Relatório Preliminar;
- VII - encaminhamento do Relatório Preliminar ao gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado ou quem lhe haja sucedido na gestão, bem como ao órgão de controle interno, para considerações acerca dos achados de auditoria e das recomendações propostas, no prazo fixado pela equipe de auditoria;
- VIII - análise, pela equipe de auditoria, das considerações do gestor;
- IX - elaboração do Relatório Final;
- X - apreciação e deliberação do Relatório Final pelo TCEES;
- XI - apresentação, quando for o caso, no prazo fixado pelo TCEES, do Plano de Ação a que se refere o art. 9º desta Resolução pelo gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, ou quem lhe haja sucedido na gestão;
- XII - análise, pela unidade técnica competente, do Plano de Ação apresentado pelo gestor;
- XIII - apreciação e deliberação do Plano de Ação pelo TCEES;
- XIV - monitoramento da deliberação aprovada pelo TCEES.

31. Pela mera leitura do citado artigo, vemos que não foram observadas as etapas previstas no inciso VII (encaminhamento do Relatório Preliminar ao gestor responsável pelo órgão/entidade para considerações acerca dos achados de auditoria e das recomendações propostas), no inciso VIII (análise das considerações do gestor) e no inciso IX (elaboração do Relatório Final). Ademais, o Relatório Final não foi submetido ao órgão colegiado (inciso X) e a apresentação



do Plano de Ação foi exigida em momento inadequado (inciso XI), posto que somente subsiste a obrigação de sua apresentação após a realização de todas as etapas citadas acima.

32. Conforme a citada Resolução e os demais atos normativos do TCEES, vemos os seguintes problemas na instrução processual:

a) Ausência de citação dos responsáveis indicados no Relatório de Auditoria para se manifestar:

O inciso VII do art. 4º referida resolução determina o “encaminhamento do Relatório Preliminar ao gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado ou quem lhe haja sucedido na gestão, bem como ao órgão de controle interno, para considerações acerca dos achados de auditoria e das recomendações propostas, no prazo fixado pela equipe de auditoria”. Portanto, necessária a oitiva do responsável para apresentar suas manifestações a respeito das conclusões do Relatório de Auditoria, o que não foi efetuado.

a) Ausência de confecção de Relatório Final:

O inciso IX do art. 4º prevê, expressamente, a necessidade de elaboração do Relatório Final após a oitiva do responsável.

b) Falta de oitiva do Ministério Público:

Como mencionado no subtópico anterior, é necessária a oitiva do MPC em quaisquer processos do TCEES (salvo processos administrativos internos), na forma do art. 55, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e do art. 38, II, do RITCEES.

c) Necessidade de submissão da auditoria para deliberação do Pleno:

O inciso X do art. 4º da citada resolução aduz que a apreciação e a deliberação do Relatório Final se darão pelo TCEES, sendo que essa expressão significa a necessidade de deliberação pelo colegiado, e não monocraticamente pelo Conselheiro Relator. Além do mais, os poderes do Conselheiro Relator para atuar de maneira isolada residem no art. 288 do Regimento Interno, que não confere a atribuição para proferir, monocraticamente, determinações, como se deu na espécie.

d) Determinação de confecção de Plano de Ação em momento inadequado.

Conforme narrado acima, apenas após a decisão do Plenário, com a prévia oitiva dos responsáveis é que o colegiado poderá determinar a apresentação de Plano de Ação (art. 4º, XI). Assim, inadequada a determinação de sua apresentação em momento anterior ao citado acima.

D) CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

33. Adentrando especificamente na violação ao princípio do contraditório, nota-se que a ausência de notificação dos responsáveis para se manifestarem a respeito dos achados e das obrigações decorrentes dos mesmos implicou, além da inobservância dos dispositivos regimentais e legais citados acima, na afronta ao citado princípio.

34. O processo administrativo deve ser construído de maneira dialética, com a oferta da possibilidade de apresentação de justificativas pelos responsáveis para afastar as considerações da área técnica.

35. Ocorre que os referidos órgãos estaduais e/ou os seus respectivos gestores, NÃO foram ouvidos sobre o Relatório de Auditoria.



36. Não consta nos autos qualquer chamamento (seja por meio de citação ou de notificação) dos aludidos órgãos e/ou de seus gestores para se manifestarem a respeito das determinações sugeridas pela área técnica e acatadas na r. decisão monocrática.

37. Consta nos autos apenas um ofício da SEDU (requerimento 01179/2019-3), acostado no início do trâmite processual (em 19 de agosto de 2019), antes da confecção do Relatório de Auditoria, pleiteando a dilação de prazo para encaminhamento de informações e, posteriormente, foi acostada manifestação do Secretário de Estado de Educação a respeito de alguns tópicos (Resposta de Comunicação 00981/2019-1).

38. No mais, apenas foram prestadas informações pelo Diretor-Presidente do IASES a respeito de levantamentos e questionamentos requisitados pelo TCEES (Anexo 01433/2019-1) e outras informações solicitadas por servidores do IASES e SEDU (ex: Apêndice 00236/2019-6) no curso da auditoria. Além do mais, consta no Relatório de Auditoria a informação de que o IASES e a SEDU apresentaram, antes da confecção do Relatório, manifestações a respeito dos achados (OF/Nº1577/2019 – DIPRES/IASES e OF/SEDU/GS/Nº 1036), sendo que esses documentos não foram acostados ao processo.

39. Ocorre que essa oitiva realizada no curso da auditoria não supre a necessidade de posterior citação dos responsáveis, cabendo salientar que **INEXISTEM INFORMAÇÕES NOS AUTOS A RESPEITO DE QUALQUER NOTIFICAÇÃO/CITAÇÃO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, QUE FOI IMPUTADO COMO RESPONSÁVEL NO RELATÓRIO (A1) E QUE, EM CASO DE AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO OU DE DESCUMPRIMENTO DESSE, PODERÁ SOFRER SANÇÕES (ART. 135, IV, DA LEI ORGÂNICA DO TCEES E ART. 8º, P. ÚNICO, DA RESOLUÇÃO 278/2014).**

40. Não foi admitido, portanto, que os responsáveis se manifestassem a respeito do Relatório de Auditoria e, conseqüentemente, sobre as determinações que impõem obrigações à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, à Secretaria de Estado de Educação e ao Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo - IASES, sem que estes órgãos/entidades ou seus responsáveis tivessem participado do processo em comento, o que implica em violação ao princípio do contraditório (art. 5º, LV, da CRFB).

41. Não foi viabilizada a apresentação de defesa/justificativa a respeito das irregularidades ventiladas pela área técnica desta E. Corte de Contas e, posteriormente, acolhidas pelo Relator, ocorrendo o cerceamento do direito de trazer aos autos justificativas e documentos que seriam aptos a afastar parcela das determinações contidas na r. decisão monocrática. Determinações estas que geram impactos administrativos e financeiros diretos no Estado e no IASES.

42. Subsiste o prejuízo para os responsáveis/órgãos e entidades públicos, ao se considerar que os responsáveis reputam inadequada parcela das ações correspondentes aos achados identificados pela área técnica, sendo que essa matéria demanda a abertura de oportunidade para a impugnação específica do Relatório de Auditoria.

43. Cabe ressaltar, nesse momento, que não se está por suscitar a necessidade de oitiva de eventuais atingidos pela decisão, mas dos (representantes do) órgãos jurisdicionados. A desnecessidade de participação de terceiros no processo administrativo de auditoria não enseja a dispensa da oitiva da unidade jurisdicionada. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União reconhece que o procedimento de auditoria se “desenvolve com a participação do órgão fiscalizador e da unidade jurisdicionada”; participação da unidade jurisdicionada que não ocorreu na espécie.



44. Vejamos trecho da ementa de julgado do TCU a respeito do tema:

1. Os procedimentos de auditoria têm como característica básica o controle que se desenvolve com a participação do órgão fiscalizador e da unidade jurisdicionada; daí seus mecanismos de avaliação, na fase inicial, em nome da racionalidade, eficiência e eficácia operacionais, passarem ao largo daqueles que porventura possam vir a sofrer os efeitos de eventuais impugnações ou correções impostas, particularidade essa já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em várias oportunidades (MS 21.449-SP, AgSS 514-AM, RE 163.301-AM, entre outros)

(...)⁵

45. Deveria ter ocorrido a citação dos interessados (representantes dos citados órgãos públicos), na forma do art. 358, I, do Regimento Interno do E. Tribunal de Contas, “in verbis”:

Art. 358. **O chamamento ao processo**, bem como a comunicação dos atos e termos processuais, **far-se-á mediante**:

I - **citação**, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender e ou recolher a importância devida;

II - **comunicação de diligência**, pela qual o Tribunal dirigir-se-á ao interessado ou responsável visando suprir a necessidade de algum dado, esclarecimento ou providência preliminar;

III - **notificação**, nos demais casos.

46. Concluindo o presente tópico, cabe salientar que este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo teve a oportunidade de reconhecer a nulidade devido à ausência de citação do responsável, conforme podemos observar do seguinte trecho do Acórdão TC nº 1251/2018-Plenário (de relatoria do Exmº Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges e que contou com o voto do Exmº Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo), em que foram acolhidos os embargos de declaração para anular o Acórdão TC 1718/2017 por ausência de citação:

Necessário trazer estas informações bem delineadas aos autos, pois a partir desta instrução me deparo com a possível nulidade, aliás a ausência de citação antes de proferir julgamento já foi objeto de apreciação desta Corte de Contas – 2ª Câmara, nos autos TC 7563/2012, de minha relatoria onde por unanimidade fui acompanhado pelos meus pares, proferindo voto no sentido de que a ausência de citação dos responsáveis compromete o desenvolvimento regular dos processo, onde me permito a transcrever a fundamentação do posicionamento:

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Espírito Santo é um conjunto de regras estabelecidas por um grupo para regulamentar o seu funcionamento determinando como é o procedimento para o julgamento de um processo que é levado à apreciação do plenário e/ou colegiado.

Nesse contexto, as normas estabelecidas devem ser obrigatoriamente respeitadas para atender os pressupostos processuais que são requisitos necessários para que o processo atinja seu intento, compondo condições imprescindíveis para que o processo exista e desenvolva-se de forma válida e regular. Evitando, assim o acometimento de vícios graves.

Na lição de José Roberto dos Santos Bedaque, em sua obra Direito e Processo: Influência do direito Material sobre o Processo. 3.ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003, o processo é o instrumento com o qual a jurisdição atua. É necessário o cumprimento de uma série de atos preparatórios, que se *sucedem ordenadamente, a fim de “proporcionar ao*



julgador o necessário conhecimento da situação de direito material sobre a qual incidirá o provimento. Essa série de atos constitui o processo, que se concebe como uma unidade em vista de uma finalidade, que dirige todo o seu desenvolvimento e cujo alcance é sua normal conclusão”.

Uma vez iniciado o processo, para que se desenvolva regularmente, é necessário que estejam presentes, dentre outros elementos, os denominados pressupostos processuais de validade, cujo provimento final do magistrado, depende do atendimento a determinadas regras procedimentais, e sua não observância poderá até pôr fim à relação.

Os pressupostos processuais de validade da relação jurídica processual podem ser positivos ou negativos.

Os pressupostos positivos (ou intrínsecos) devem estar presentes na relação jurídica processual, são eles: capacidade de ser parte, capacidade para estar em juízo, capacidade postulatória, petição inicial regular, citação válida, competência do juízo, e imparcialidade do juízo.

Feitas estas considerações, ao compulsar os autos, é de se observar que não fora realizada a citação aos responsáveis consoante estabelece as normas processuais e procedimentais estabelecidas no Regimento Interno desta Corte de Contas. Explico.

Embora na ocasião do início da vigência da Lei Complementar nº 621/2012, remetida a alguns entendimentos equivocados, quando aplicada, é certo que processos que estivessem sujeitos à apreciação de medidas cautelares, deveriam e deve obedecer até os dias atuais o disposto no Título V, artigos 124 a 129.

No caso concreto, havia medida cautelar a ser apreciada sendo indeferida pelo Conselheiro Substituto, devendo nesse sentido, obedecer ao artigo 125, §§4º e 5º do Regimento Interno, verbis:

“§4º. A decisão que deferir ou indeferir a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias.

§5º Após a manifestação do responsável, os autos serão remetidos à unidade técnica para instrução, na forma regulada no Regimento Interno”.

Observe, na Decisão TC 1964/2013 (fls. 231/232) que, de fato, houve a notificação dos responsáveis para que no prazo de 10 dias apresentassem justificativas que entendessem pertinentes.

Contudo, após os esclarecimentos prévios prestados, encaminhados os autos a então Coordenadora da 1ª Controladoria Técnica se manifestou à fl. 318, entendendo que os autos estava maduro para elaboração da Instrução Técnica Conclusiva, em razão de que já havia sido feita a análise do Edital em análise apontados na Instrução Técnica Inicial e incluídos novos questionamentos por parte do MPC.

O então Secretário de Controle Externo acatou a manifestação e encaminhou os autos ao NEC para elaboração da Instrução Técnica Conclusiva, contudo, deixaram, ao meu sentir, de obedecer aos ritos procedimentais do Regimento Interno desta Corte, inclusive os autos não foram encaminhados ao relator para proferir decisão.

Observe que tal fato foi observado pela equipe de auditoria quando da confecção da ITC, pois dedicou tópico único e exclusivo para tal, conforme se observa às fls. 322/324 tecendo várias considerações, concluindo ao final que a despeito da impropriedade procedimental houve saneamento vez que não houve prejuízo à defesa.



De início, convém registrar que as normas insertas em um Regimento Interno se traduzem como lei àqueles que a ela estão sujeitos, principalmente, ao atendimento ao rito adotado em razão da premência necessidade de ali estar presente. Nesse contexto, me valho da interpretação hermenêutica, onde não se presumem na lei palavras inúteis.

CARLOS MAXIMILIANO em seu *“Hermenêutica e Aplicação do Direito”* (16ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1997, p. 251), com muita propriedade e razoabilidade assim se manifesta :

“Entretanto o preceito não é absoluto. Se de um trecho se não colige sentido apreciável para o caso, ou transparece a evidência de que as palavras foram insertas por inadvertência ou engano, não se apegar o julgador à letra morta, inclina-se para o que decorre do emprego de outros recursos aptos a dar o verdadeiro alcance da norma.

Bem avisados, os norte-americanos formulam a regra de Hermenêutica nestes termos: *‘deve-se atribuir, quando for possível, algum efeito a toda palavra, cláusula, ou sentença’. Não se presume a existência de expressões supérfluas;* em regra, supõe-se que leis e contratos foram redigidos com atenção e esmero; de sorte que traduzam o objetivo dos seus autores. Todavia é possível, e não muito raro, suceder o contrário; e na dúvida entre a letra e o espírito, prevalece o último.”

O RITCEES diante de processos que exigem a apreciação de medida cautelar, portanto, dotados de urgência, adotou o procedimento de justificativa prévia no sentido de que se pudesse, antes da instrução inicial do processo, apreciar, de maneira preliminar, a matéria impugnada se, de fato, procede à continuidade do feito ou não, de modo a não causar nenhum elemento surpresa com uma demanda descabida ou, ainda, atrapalhar a demanda de um serviço.

De entendimento cristalino, o RITCEES ao prever no §5º do artigo 125 a necessidade de após a justificativa apresentada seguir os trâmites processuais ali delimitados, no caso que se apresenta, mesmo não havendo determinação do Conselheiro Relator Substituto na ocasião do indeferimento da cautelar, o rito que se seguiu foi o ordinário, portanto, previsto no artigo 313 em diante.

Nesse contexto, estabelece o artigo 316 do RITCEES que:

“Finalizado o relatório, a unidade técnica competente elaborará instrução técnica inicial, que apontará os indícios de irregularidades detectadas, a responsabilidade individual ou solidária pelo ato inquinado e, se for o caso, quantificará o dano causado ao erário, com proposta de conversão do processo em tomada de contas especial, sem prejuízo de outras proposições a serem dirigidas ao Relator”.

Nessa esteira, depois de elaborada a ITI deve ser promovida a citação dos responsáveis para, querendo, apresentar suas razões de defesa, inclusive, no presente caso, contrapor argumentos trazidos pela unidade técnica, que sugeriu a manutenção das irregularidades.

Ensina a doutrina que o princípio da ampla defesa é uma consequência do contraditório, mas com características próprias, pois a parte ao optar por se defender, o faz com plena liberdade, assim não se pode limitar o teor das alegações defensivas.

Preleciona Rui Portanova¹ que: “A defesa não é uma generosidade, mas um interesse público. Para além de uma garantia constitucional de qualquer país, o direito de defender-se é essencial a todo e qualquer Estado que se pretenda minimamente democrático. A defesa plena é garantida pela nossa Constituição Federal (inciso LV do art. 5º).



O princípio do contraditório é elemento essencial ao processo, pois implícita está a participação do indivíduo na preparação do ato de poder. Não basta intimar a parte para manifestar-se, ouvi-la e permitir a produção de alegações e provas, mais do que isso, o contraditório tem que ser pleno e efetivo, pois a preocupação dá-se com o fato de exercendo a faculdade de defesa, as razões das partes possam influir no convencimento do julgador.

Segundo Theodoro Júnior, o princípio do contraditório é informado pelo princípio do respeito da dignidade da pessoa, pois se preocupa com a qualidade da defesa da parte. Com efeito, ao julgar, o juiz reflete a importância que deu ao direito da parte influir em seu convencimento e esclarecer os fatos da causa.

Restando provado nos autos que os Responsáveis não foram devidamente citados, nos termos do artigo 56, II da LC 621/2012 c/c Art. 207 do RITCEES, isto é, promover a citação no prazo de 30 (trinta) dias para apresentar as razões de justificativa, configura a falta de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

Matéria esta já apreciada pelas Cortes de Justiça, especificamente na área penal, onde o legislador estabelece ritos especiais para determinados crimes, firmando-se o entendimento de que a defesa prévia é ato processual diverso da citação, não podendo esta última ser suprida, sob pena de nulidade, que ora me permito a transcrever alguns excertos:

(...)

Por fim, entende o MPC que a defesa prévia apresentada pelos Responsáveis se equivale ao comparecimento espontâneo suprimindo a ausência de citação em razão de ausência de prejuízo à defesa.

É certo que nos autos ocorreu a notificação dos Responsáveis, o que por si só não se enquadra na hipótese de comparecimento espontâneo como entendido pelo MPC, pois há de se destacar, que a presunção de conhecimento acerca da existência da demanda, nos moldes ora analisados, não pode ser entendida como absoluta, sob pena de se suprimir o direito ao devido processo legal, em especial no que tange ao princípio do contraditório, como previsto no Regimento Interno desta Corte de Contas.

Por fim, como dito acima nos termos do artigo 56, II da LC 621/2012 c/c Art. 207 do RITCEES, é previsto o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa, diferindo do prazo da defesa prévia de 10 dias, quando poderá com mais tempo trazer outros elementos ou documentos inicialmente não apontados, sem mencionar que a ausência de defesa prévia não gera possível decretação da revelia, contrariamente da citação.

Partindo de premissa similar observando a natureza jurídica da notificação, observo que foi esposado o entendimento do Eminentíssimo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo ao emitir a Decisão Monocrática nº 549/2018 insere nos autos TC 9631/2016 – Embargos de Declaração - Jurisdicionado Município de São José do Calçado, onde determinou Notificação Pessoal ao ex-prefeito daquele município em razão de que a notificação foi entregue a terceira pessoa, me permitindo a entender que se uma notificação necessita de ser entregue pessoalmente com mais razão há necessidade de uma citação que possui prazo maior para apresentação de defesa - inclusive com oportunidade para buscar documentos- ser feita nos moldes das normas legais pertinentes não podendo ser “substituída” por notificação, vejamos:

O parecer ministerial em que se embasa o pedido de vencimento antecipado do débito, conquanto possua embasamento regimental, deve ser analisado segundo ponderações de conveniência e oportunidade, conforme passo a expor.



É fato incontroverso que o agente responsável não apresentou os comprovantes de recolhimento das parcelas vencidas, mas entendo que se deve levar em consideração, por outro lado, que o suprimento da omissão da decisão que deferiu o parcelamento somente ocorreu com a publicação do Acórdão 156/2017. Até aí a Decisão 2442/2016 não poderia ser efetivamente exigível, eis que o próprio Ministério Público de Contas demandou a 1ª Câmara a fim de obter seu esclarecimento.

Observo também que tão logo foi notificado da Decisão 6190/2015 para efetuar o pagamento, o Senhor Alcemar Lopes Pimentel buscou esta corte a fim de pedir o parcelamento do débito, o que demonstra seu interesse em fazer o pagamento.

Observo também que o responsável não foi pessoalmente notificado do Acórdão 156/2017, eis que não é sua a assinatura no AR, mas de sua advogada, não se podendo inferir com certeza sua ciência.

Considerando o tempo decorrido, penso ser prudente uma nova notificação, desta vez pessoal, ao Senhor Alcemar Lopes Pimentel, dando-lhe ciência do conteúdo do Acórdão 156/2017 e esclarecendo que a primeira prestação vence 30 dias após a notificação e que o não pagamento de qualquer das parcelas terá como consequência o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 459, §§5º e 6º do Regimento Interno.

Cabe destacar ainda que o trâmite processual deve prosseguir nos autos do processo TC 2063/2007, eis que ainda não ocorreu o julgamento da tomada de contas e este processo se extingue com a prolação do Acórdão 156/2017 e sua publicação.

Ante ao exposto, não vejo como acolher o posicionamento técnico e ministerial no sentido entender suprida a ausência de citação neste caso concreto.

No caso concreto, houve tão somente notificação para apresentação de documentos não havendo, sequer, qualquer manifestação técnica inicial para que imputasse fatos para apresentação de possível defesa.

Nesse contexto, forçoso concluir que o Acórdão TC 1718/2017 está eivado de nulidade, via de consequência, torna-se prejudicada a análise dos Embargos ora interpostos, por faltar interesse recursal, impondo-se seu arquivamento por perda de objeto com extinção do feito sem resolução do mérito com base no artigo 485, inciso VI do CPC.7

47. Dessa maneira, a ausência de chamamento nestes autos dos gestores da SEDU, SEP e IASES gera **vício processual insanável**, pois **não foi observada a legislação que assegura o direito de defesa**.

48. Dada as irregularidades suscitadas acima, requer-se seja declarada a nulidade dos atos processuais posteriores ao Relatório de Auditoria.

IV.DO PEDIDO

Pelo exposto, requer-se a esse Egrégio Tribunal de Contas Estadual:

- a) que seja submetida a presente questão de ordem ao Plenário, na forma do art. 288, XIV, do Regimento Interno do TCEES; e
- b) o acolhimento da presente questão de ordem para que seja definido o tipo de auditoria adequado ao caso vertente, com a adoção das regras da respectiva Resolução regulamentadora e **a nulidade dos atos posteriores à confecção do Relatório de Auditoria**, determinando-se, em especial, a oitiva dos responsáveis para se manifestarem no momento apropriado. (grifo nosso)

O Plenário, entretanto, por meio da **69 - Decisão 00611/2020-1**, a par de tecer elogios ao



“majestoso trabalho realizado pela equipe técnica” e ressaltar, de forma inexorável, a ausência de *“prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, conforme o alegado”* pela **Questão de Ordem Pública**, reconheceu que o único vício processual a remanescer adviria da ausência de prévia manifestação do Ministério Público de Contas, **razão exclusiva a ensejar a anulação da 50 - Decisão Monocrática 00992/2019-9**. Veja trecho pertinente:

[...]

Neste sentido, **não há que se falar em prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, conforme o alegado**, já que haverá momento processual oportuno para os responsáveis apresentarem justificativas e razões de defesa se acaso forem chamados a se defenderem perante esta Corte, o que não se constata por ora.

Todavia, ante a relevância do tema auditado, a singularidade do caso e as razões expostas pelos responsáveis, examino que a submissão do processo, ainda que em fase preliminar, ao Colegiado desta Corte de Contas é ponderoso, **de modo a confirmar o entendimento desta Casa em relação ao procedimento de auditoria realizado, sem prejuízo da oitiva ministerial**.

Destaco, por oportuno, **que os procedimentos de auditoria adotados, seja operacional ou de conformidade, não maculam o processo em curso**, ressalvo, contudo, que as razões meritórias relacionadas à refutação dos critérios utilizados devem ser alegadas em momento posterior, a fim de que sejam devidamente instruídas e apreciadas por esta Corte de Contas.

Desta forma, **não visualizando caracterização de vício procedimental gravoso**, ante as ponderações apresentadas, **constatando a relevância em submeter a Instrução Técnica Inicial nº 729/2019 ao competente Colegiado desta Corte de Contas, após manifestação do Ministério Público de Contas, proponho a anulação da Decisão Monocrática nº 992/2019-1**.

III – CONCLUSÃO

Ante as razões manifestadas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de decisão que submeto consideração de Vossas Excelências.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. DECISÃO TC-0611/2020:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Extraordinária Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. ACOLHER PARCIALMENTE as razões apresentadas pelo Estado do Espírito Santo e pelo IASES – Instituto de Atendimento de Socioeducativo do Espírito Santo, por meio do Procurador Geral do Estado;

1.2. ANULAR A DECISÃO MONOCRÁTICA PRELIMINAR Nº 992/2019-9, proferida por este relator, visando à posterior análise meritória em relação ao Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e a consequente Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1, após manifestação ministerial;

1.3. ENCAMINHAR OS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, para manifestação, conforme as razões postas, nos termos regimentais;



1.4. CIENTIFICAR aos interessados do teor da presente decisão.

De posse dos autos, o **Ministério Público de Contas**, mediante **72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1**, considerando, em síntese, a existência manifesta e inconcussa de **vícios processuais insanáveis**, pugnou, na linha de raciocínio empreendida na Questão de Ordem Pública suscitada pelo IASES (**65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5**), inicialmente, **(i)** pela **declaração de nulidade do Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e demais atos subsequentes**, com vistas ao retorno do feito à fase de elaboração do Relatório de Auditoria, possibilitando, assim, à confecção da necessária e fundamental **Matriz de Responsabilização**; segundo, **(ii) subsidiariamente**, pela adequada conversão da **Auditoria de Conformidade em Auditoria Operacional**, após manifestação plenária, apoiado na constatação de flagrante combinação indevida dos procedimentos da **Resolução TC 287/2015**²⁸ (Aprova o **Manual de Auditoria de Conformidade** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo) e **Resolução TC 298/2016**²⁹ (Dispõe sobre o exercício da **fiscalização operacional** pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), a demandar, ainda, a declaração de nulidade do Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e atos subsequentes:

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – **pela declaração de nulidade do Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e demais atos subsequentes**, determinando-se o retorno do feito à fase de elaboração do relatório de auditoria para a elaboração da matriz de responsabilização, adotando-se na reinstrução processual, o rito previsto no regimento interno deste Tribunal de Contas;

2 – **subsidiariamente, pela conversão desta auditoria em auditoria operacional, mediante autorização do Plenário, devendo ser declarados nulos o Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e atos subsequentes**, de forma que sejam realizadas as etapas do procedimento de auditoria operacional elencadas no art. 4º da Resolução TC n. 298/2016 amoldando, pois, o Relatório de Auditoria em Relatório Preliminar e seguindo as demais etapas conforme rito especial. (grifou-se)

Por ocasião da apreciação do feito pela **Primeira Câmara**, na **16ª Sessão Ordinária desta Corte de Contas**, em 07 de agosto de 2020, o **Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo** apresentou o **74 - Voto do Relator 02083/2020-2**, no qual divergiu dos apontamentos do **Ministério Público de Contas**, e, ao que se afigura, na busca por

²⁸ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 19 ago. 2020.

²⁹ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res298-2016-Disp%C3%B5e-sobre-exerc%C3%ADcio-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-operacional-1.pdf> Acesso em: 19 ago. 2020.

contornar a premente nulidade processual que se apresentara, simplesmente transfigurou as **Determinações em Recomendações**, haja vista que as sanções a serem aplicadas decorrentes de eventuais descumprimentos das **Determinações** impostas pela Corte de Contas dependeriam, naturalmente, do oportuno contraditório, até então, negado à parte, consoante aduzido pela própria Questão de Ordem Pública suscitada pelos Responsáveis e corroborada pelo Ministério Público de Contas. Confira a Decisão do Conselheiro Relator:

REQUERIMENTO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO – MANTER RELATÓRIO TÉCNICO Nº 00039/2019 – NOTIFICAR - RECOMENDAR

[...]

II - DA FUNDAMENTAÇÃO:

Verifica-se que fora realizado primoroso trabalho pela equipe técnica desta Casa, no período compreendido entre 18/02/2019 e 13/09/2019, de acordo com o Plano Anual de Fiscalização – PAF para o exercício de 2019, aprovado na 11.ª sessão administrativa, no dia 04 de dezembro de 2018, considerando o histórico de superlotação de unidades de cumprimento de medidas socioeducativas do estado do Espírito Santo, visando à garantia de tratamento humano, não degradante, e facilitada a reinserção social do adolescente.

A temática fora incluída no PAF de 2019, em observância ao cenário desfavorável envolvendo o estado do Espírito Santo em 2017, que em razão de denúncia à Organização dos Estados Americanos – OEA, fora condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH a realizar mudanças urgentes, somado ao fato de que em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu delimitar a taxa de ocupação de adolescentes na unidade UNIS NORTE (localizada em Linhares) em 119% da sua capacidade, devendo o excedente ser transferido para outras unidades com taxa de ocupação menor.

Ante ao majestoso trabalho realizado pela equipe técnica, confeccionou-se o Relatório de Auditoria nº 00039/2019, o qual apresenta toda ação que fora realizada junto ao IASES, bem como a metodologia aplicada, as constatações apuradas e o posicionamento da equipe de auditoria.

Denota-se, pois, que todas as informações alcançadas em sede da referida auditoria, foram colhidas com base em dados apresentados pelo Diretor Presidente do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo – IASES, Sr. Bruno Pereira Nascimento.

Desta forma, conforme proposição técnica, prolatada por meio do Relatório de Auditoria nº 00039/2019-4, encampado pela Instrução Técnica Inicial nº 729/2019, determinei, por meio da Decisão Monocrática nº 992/2019, a notificação dos responsáveis indicados, bem como a recomendação e a determinação das medidas propostas pela equipe de auditoria, visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria, de modo a aperfeiçoar a elaboração do **Plano de Ação**³⁰.

Neste contexto, o Procurador Geral do Estado, representando o Estado do Espírito Santo e o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo apresentou

³⁰ Art. 9º da Resolução 298/2016.



petição alegando, em súmula, nulidade processual, por suposta violação às regras processuais concernentes ao procedimento adequado ao caso concreto, e ainda por considerar que a referida decisão monocrática prolatada ofendeu o legítimo direito de defesa dos responsáveis, notadamente em razão da ausência de citação dos mesmos.

Desta feita, **acolhendo parcialmente as argumentações do requerente por não visualizar caracterização de vício procedimental gravoso**, constatei somente a relevância em submeter a Instrução Técnica Inicial nº 729/2019 ao competente Colegiado desta Corte de Contas, após manifestação do Ministério Público de Contas, razão pela qual propus a anulação da Decisão Monocrática nº 992/2019-1, o que fora acatado por unanimidade na 5ª sessão Extraordinária do Plenário ocorrida no dia 26/05/2020.

Pois bem. Conforme outrora sustentado, **não verifico prejuízo ao contraditório e à ampla defesa**, de modo a comprometer a validade de acurado trabalho técnico realizado por esta Corte de Contas durante o exercício de 2019, **tampouco desrespeito às normas técnicas de auditoria**.

Neste sentido, considerando os princípios da economia, instrumentalidade e celeridade processual, **entendo que o Relatório de Auditoria nº 00039/2019-4 e a subsequente Instrução Técnica Inicial nº 729/2019 não devem ser anulados**, conforme proposto pelo Ministério Público de Contas.

Todavia, considerando as colocações e proposições ministeriais, apreendo que as determinações elencadas nas peças técnicas capazes de gerar penalidades aos gestores elencados, devem ser realizadas na forma de recomendações, de modo a salvaguardar o devido processo legal, garantia processual inafastável de afirmação e solidez do Estado de Direito Democrático.

Desta forma, **não visualizando caracterização de vício procedimental gravoso**, ante as ponderações apresentadas, **acolho parcialmente a manifestação ministerial**, de modo a divergir da proposta colacionada na Instrução Técnica Inicial no que tange às determinações aos gestores.

Ante as razões manifestadas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de decisão que submeto consideração de Vossas Excelências.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. NOTIFICAR as autoridades indicadas no quadro abaixo, **ou quem os houver sucedido**, para que **tome ciência** dos indicativos e das proposições suscitadas pela Equipe de Auditoria, detalhadas no **Relatório de Auditoria nº 00039/2019** e seus apêndices:



NOME	CARGO/FUNÇÃO
BRUNO PEREIRA NASCIMENTO CPF: 034.018.076-50	Diretor Presidente do IASES
VITOR AMORIM DE ANGELO CPF: 053.603.057-03	Secretário de Estado da Educação
ALVARO ROGÉRIO DUBOC FAJARDO CPF: 820.600.297-91	Secretário de Estado da Economia e Planejamento

2. NOTIFICAR os senhores, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), **Vitor Amorim de Ângelo** (Secretário de Estado da Educação), e **Álvaro Rogério Duboc Fajardo** (Secretário de Estado da Economia e Planejamento), nos termos do artigo 8º da Resolução TC nº 298/2016 c/c os artigos 206, § 2º, e 358, inciso III, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, **cumpra as RECOMENDAÇÕES abaixo relacionadas**, com base no artigo 7º, da Resolução TC nº 298/2016 e nos critérios legais referentes **a cada achado de auditoria descrito no item 2 do Relatório de Auditoria nº 00039/2019:**

2.1. Consolidar as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria em um **Plano de Ação**, no modelo exemplificativo previsto **em anexo**, para avaliação e futuro monitoramento por parte deste Tribunal nos termos da Resolução TC nº 278/2014, do artigo 10 da Resolução TC nº 298/2016 e artigo 194 do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal.

a) O **Plano de Ação** deve ser encaminhado nos termos estabelecidos nos Incisos I e II, art. 3º, da IN TCEES 35/2015; constando a assinatura do responsável pelo Plano de Ação (Diretor e/ou Secretário de Estado), bem como dos responsáveis que detêm a atribuição legal pelas medidas ali consignadas;

b) O detalhamento das ações deve ser suficiente para que seja possível acompanhar o seu desenvolvimento no tempo – em geral, efetuado pelos responsáveis por cada setor especializado dentro da estrutura da administração –, uma vez que deve ser garantida a estrutura necessária à sua implementação;

c) O **Plano de Ação** deve ser mantido sempre atualizado, especialmente com as assinaturas dos responsáveis legais, de acordo com as competências previstas na lei de estrutura administrativa vigente, visando à continuidade administrativa e à efetividade do saneamento das impropriedades apontadas pelo relatório de auditoria.

[...]

2.2. NOTIFICAR o senhor, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), nos termos do artigo 207, inciso V, c/c artigo 329, §7º, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, adote a **RECOMENDAÇÃO** apontada no **achado 6**, reproduzido abaixo:

[...]

3. Dar CIÊNCIA à Senhora **Nara Borgo Cypriano Machado**, Secretária de Estado de Direitos Humanos do Estado do Espírito Santo – SEDH, por tratar a presente Auditoria de Política Pública relacionada a pasta.



4. Seja encaminhado juntamente aos respectivos Termos de Notificação, a cada responsável indicados nos quadros acima indicados, cópia do **Relatório de Auditoria nº 00039/2019-4**, acompanhado dos respectivos Apêndices, além da **Instrução Técnica Inicial 0729/2019-1 e seu Anexo**, a fim de promover a regular publicidade do feito, bem como ampliar a possibilidade de compreensão das ações propostas pela Equipe de Auditoria, para a apresentação do pertinente **Plano de Ação**.

5. Encaminhar à Secretaria Geral das Sessões para as devidas providências.

Em razão da divergência suscitada, o Órgão Ministerial requereu Vista dos autos com o objetivo de conhecer, em detalhes, os termos do Voto apresentado pelo Conselheiro Relator.

Passa-se, então, ao exame meritório dos termos consignados no **74 - Voto do Relator 02083/2020-2**, objeto da divergência supracitada, em cotejo ao acervo que emerge dos presentes autos.

2 FUNDAMENTOS

2.1 DA AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO E DE ABERTURA PARA O CONTRADITÓRIO

De acordo com o **Manual de Auditoria de Conformidade**³¹ deste TCEES, a **Matriz de Responsabilização** permite a verificação da responsabilidade pelos Achados de Auditoria, devendo ser confeccionada sempre que forem detectadas irregularidades. Confira:

9.5 IDENTIFICAÇÃO DA CADEIA DE RESPONSABILIDADE

Nos casos em que existirem achados de auditoria que resultem em propostas de citação, com ou sem conversão em tomada de contas especial, a **equipe de auditoria deverá identificar os responsáveis e demonstrar sua responsabilidade**. Para isso, deve utilizar o instrumento denominado **matriz de responsabilização**, cuja elaboração será detidamente apresentada no Capítulo 11 (página 111) deste Manual.

Vale destacar que **a fase de execução é o momento ideal para identificar-se a cadeia de responsabilidades do achado de auditoria**. Pode-se identificar quem praticou determinado ato, em que circunstâncias e se houve a participação de mais alguém. Em boa parte dos casos, a análise do processo físico administrativo não traz essas informações, **mas sim a análise de diversos documentos**,

³¹ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.



sistemas e declarações, que nos permitirão a identificação dos responsáveis pelos atos considerados irregulares.

[...] (grifo nosso)

Trata-se, assim, de objetivar a formulação de conclusões sobre as responsabilidades individuais de gestores e agentes públicos que contribuíram ou deram causa aos atos administrativos objeto dos achados, bem como fundamentar a proposta de sanção ou sua não aplicação.

Na elaboração da **Matriz de Responsabilização** faz-se necessário identificar, imperiosamente, os seguintes pontos a fim de que seja garantida os aspectos atinentes à sua “*segurança, qualidade e consistência técnica*”³²:

- Achados de Auditoria
- Data (ou período) de ocorrência do fato
- Responsável
- Período de exercício
- Conduta
- Nexo de causalidade
- Culpabilidade
- Proposta de encaminhamento

A título de ilustração, confira abaixo o modelo proposto de **Matriz de Responsabilização** constante no **Apêndice K**, do **Manual de Auditoria de Conformidade**³³ do TCEES, no qual é possível, dentre outros, observar campos específicos para a identificação do “**Responsável(s)**”, sua “**Conduta**”, o “**Nexo de Causalidade (entre a conduta e o resultado ilícito)**” e “**Culpabilidade**”:

³² Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

³³ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020



Processo TC NNNN/20AA

Termo de Designação: NNNN/20AA

ÓRGÃO/ENTIDADE: Declarar o(s) nome(s) do(s) principais órgão(s)/entidade(s) auditado(s).

OBJETIVO: Enunciar de forma clara, resumida e de forma declarativa o objetivo da auditoria.

ITEM	ACHADOS DE AUDITORIA	DATA (OU PERÍODO) DE OCORRÊNCIA DO FATO	RESPONSÁVEL (IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO NO CARGO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO
ACH01	Descrever o título da impropriedade/irregularidade.	Indicar a data ou período de ocorrência do fato tido por irregular. Em se tratando de irregularidades de efeitos continuados, o período correspondente deverá, também, ser considerado. É fundamental que a data ou período da ocorrência dos fatos e seus efeitos sejam exatos, já que a responsabilização torna-se inadequada se o fato tiver ocorrido durante afastamento do agente.	Indicar, além do nome, o cargo e o CPF do responsável pessoa física.	Indicar sempre e para todos os responsáveis o período de exercício.	Identificar a ação ou a omissão, culposa ou dolosa praticada pelo responsável. Nos casos de ação, utilizar verbos no Infinitivo, mencionar os documentos que comprovem a conduta adotada e indicar a conduta correta que deveria ter sido tomada. Nos casos de omissão, indicar o que deveria ter sido feito.	Evidenciar a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito. (CONDUTA)... resultou... (RESULTADO ILÍCITO) (CONDUTA)... propiciou... (RESULTADO ILÍCITO) (CONDUTA)... possibilitou... (RESULTADO ILÍCITO)	Avaliar a reprovabilidade da conduta, destacando situações atenuantes ou agravantes.	Na matriz de responsabilização, a proposta de encaminhamento poderá ser cumulativa e pode ser assim classificada: imputação de débito; sanção (multa, inabilitação, ...); afastamento do cargo; não imputação de sanção ou débito; encaminhamento para autoridade competente; instauração de TCE, quando não quantificado o débito; conversão dos autos em TCE, nos casos de imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao débito.

Equipe de Auditoria:

Nome, matrícula e rubrica

Nome, matrícula e rubrica

Em: ____/____/____

Supervisor:

Nome, matrícula e rubrica

Em: ____/____/____

Ademais, nos informa, igualmente, o **Manual de Auditoria de Conformidade**³⁴ do TCEES que, enquanto na **Matriz de Achados** se deve consignar, como propostas de encaminhamento, Determinações e Recomendações pleiteadas pela Equipe de Auditoria para a regularização da situação inadequada, **na Matriz de Responsabilização**, por sua vez, **sempre que os achados se constituírem em irregularidades, devem ser consignadas, como propostas de encaminhamento, as medidas destinadas ao estabelecimento do contraditório dos Responsáveis para completa averiguação acerca da aplicação de sanções**. Confira³⁵:

11 ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

[...]

11.8 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Enquanto na matriz de achados, devem ser consignadas, como propostas de encaminhamento, as determinações e recomendações pugnadas pela equipe de auditoria para a regularização da situação inadequada, conforme apresentado na Seção 10.8³⁶ (página 108) deste Manual, **na matriz de responsabilização**,

³⁴ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

³⁵ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

³⁶ 10 ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE ACHADOS [...]

10.8 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

[...]

sempre que o achado se constituir em irregularidade, devem ser consignadas como propostas de encaminhamento as medidas destinadas a estabelecer o contraditório dos responsáveis e dos interessados para averiguar se cabe aplicação de sanções. (grifo nosso)

Portanto, na elaboração da **Matriz de Responsabilização**, as propostas de encaminhamento poderão ser cumulativas, e assim se classificam³⁷:

Assim, na matriz de responsabilização, as propostas de encaminhamento poderão ser cumulativas e podem ser assim classificadas:

- a. Imputação de débito;
- b. Sanção (multa, inabilitação, etc);
- c. Afastamento do cargo;
- d. Não imputação de sanção ou débito;
- e. Encaminhamento para autoridade competente;
- f. Instauração de Tomada de Contas Especial, quando não quantificado o débito;
- g. Conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, nos casos de imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao débito.

De outro modo, a dispensabilidade da Matriz de Responsabilização se limitará àquelas hipóteses de a fiscalização empreendida não identificar achados ou, ainda, de os achados resultantes não se constituírem em irregularidades. Veja³⁸:

11 ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

A matriz de responsabilização fecha o ciclo das apurações realizadas no decorrer da auditoria **na medida em que objetiva a formulação de conclusões sobre as responsabilidades individuais dos gestores e agentes públicos que contribuíram ou deram causa aos atos administrativos objetos de achados**. Portanto, ela evidencia a responsabilização daquele que deu causa à

Na matriz de achados, devem ser consignadas, como propostas de encaminhamento, as oitivas, determinações e recomendações pugnadas pela equipe de auditoria para a regularização da situação inadequada, quando aplicável. Tais proposições correspondem às ações demandadas do gestor para compatibilizar a situação encontrada aos critérios estipulados e se baseia na relação de causa e efeito apontada no desenvolvimento do achado. Deve ser elaborada para suprimir as causas do achado de auditoria e eventualmente reparar os efeitos.

[...]

Na matriz de responsabilização, conforme apresentado na Seção 11.8 (página 116) deste Manual, devem ser anotadas as propostas de encaminhamento relacionadas à eventual responsabilização de agentes. Nesses casos, o detalhamento da proposição, a quantificação dos valores e a individualização das responsabilidades deverão estar lá registrados.

Todas as propostas de encaminhamento apresentadas na seção “Proposta de encaminhamento” do relatório devem estar elencadas na matriz de achados ou na matriz de responsabilização, assim como propostas para o mesmo tipo de achado devem ter o mesmo encaminhamento nas matrizes e na seção “Proposta de encaminhamento” do relatório.

Nesse sentido, as matrizes de achados e de responsabilização estão vinculadas à seção “Proposta de encaminhamento” do relatório, de modo que não há prejuízo de que alguns textos sejam exatamente idênticos, ou de que o texto preenchido nas matrizes seja o esboço do texto da seção “Proposta de encaminhamento” do relatório.

[...] (grifo nosso)

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

³⁷ Item 11.8 Proposta de encaminhamento, pg. 116.

³⁸ Manual de Auditoria de Conformidade. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.



irregularidade ou impropriedade identificada na auditoria e seus efeitos, bem como fundamentar a proposta de sanção ou sua não aplicação.

Ela permite a verificação da responsabilidade pelo achado e deve ser preenchida sempre que houverem achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela citação de responsáveis, e somente para esses achados. Desse modo, quando da realização da fiscalização não resultarem achados ou os achados resultantes não se constituírem em irregularidades, ou seja, quando a matriz não for aplicável, não é necessária a sua elaboração.

[...] (grifou-se)

Reforça-se desta maneira que, de acordo com o próprio **Manual de Auditoria de Conformidade** deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), **apresenta-se legitimamente dispensável a elaboração de Matriz de Responsabilização somente** “quando da realização da fiscalização não resultarem achados ou os achados resultantes não se constituírem em irregularidades”.

Ocorre que, no caso em análise, muito embora o **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4** tenha identificado **7 (sete) relevantes Achados**³⁹ de Auditoria, **consubstanciados inequivocamente em irregularidades graves**, a Equipe Técnica não procedeu à devida confecção da correspondente **Matriz de Responsabilização**, ou seja, não realizou a identificação dos Responsáveis, de suas condutas, dos respectivos nexos de causalidade e culpabilidades, limitando-se, tão somente, a sugerir a expedição de **DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO**, com fundamento no art. 207, IV⁴⁰ e V⁴¹ e 329, § 7º⁴², do RITCEES, a serem objetos de posterior Monitoramento pela Corte de Contas.

³⁹ A1(Q1) - Não implantação de Unidades Socioeducativas regionalizadas e de Atendimento Inicial integradas;
A2(Q2) - Espaços e estruturas físicas de unidades socioeducativas sem manutenção adequada;
A3(Q2, Q4) - Inobservância à composição mínima do quadro de pessoal necessário ao atendimento socioeducativo;
A4(Q3) - Inexistência de Programa institucionalizado de Atendimento Socioeducativo ao Egresso;
A5(Q4) - Falhas na execução da política educacional nas unidades socioeducativas;
A6(Q4, Q1, Q2, Q3) - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos;
A7(Q4) - Falhas na execução da política socioeducativa voltada para a garantia do direito à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei.

⁴⁰ **Art. 207.** Ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal: [...] **IV** – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, no prazo de até trinta dias, quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa ou que não configurem indícios de débito, decidindo pelo arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo das demais providências;

⁴¹ **V** – **recomendará** ao responsável, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de providências, quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, e arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das recomendações;

⁴² **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento. [...]



Como cediço, nos moldes enunciados pelo art. 329, § 7º⁴³, do RITCEES [...]"§ 7º. *Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir **recomendações**, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como **determinações** para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.* (grifo nosso)], as **Recomendações** ostentam natureza meramente facultativa, pois dentre alternativas de melhoria de desempenho da atuação administrativa, todas abarcadas pela legalidade, afigura-se lícita a escolha de sua observância, ou não, pela Administração, com base em sua discricionariedade; ao passo que as **Determinações** possuem caráter cogente, haja vista decorrerem de descumprimento de mandamento legal, ensejando, ao menos, ressalvas por ocasião do julgamento, e eventualmente, se inadimplidas, pela irregularidade das contas subsequentemente apresentadas⁴⁴.

E no processo em tela constata-se contornos específicos quando se observa, ademais do exposto, **que as providências preliminares elencadas pelos próprios Responsáveis em prol do saneamento dos Achados de Auditoria denotam, claramente, insuficiência e, até mesmo, certa indisposição e contrariedade com o resultado da fiscalização.**

A situação é agravada, posteriormente, pela proposta do Conselheiro Relator que, a pretexto de saneamento do feito, delibera pela simples **conversão de todas as Determinações em Recomendações**, objetivando, supostamente, "*salvaguardar o devido processo legal*". Veja trecho pertinente do **74 - Voto do Relator 02083/2020-2:**

Todavia, considerando as colocações e proposições ministeriais, apreendo **que as determinações elencadas nas peças técnicas capazes de gerar penalidades aos gestores elencados, devem ser realizadas na forma de recomendações, de modo a salvaguardar o devido processo legal**, garantia processual inafastável de afirmação e solidez do Estado de Direito Democrático. (grifo nosso)

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁴³ Art. 329. A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁴⁴ Art. 163. O Tribunal julgará as contas irregulares quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: [...]

§ 1º O Tribunal poderá **julgar irregulares as contas no caso de descumprimento de determinação** de que o responsável tenha tido ciência, em processos de tomada ou de prestação de contas. (grifo nosso)



Numa espécie de **Autocomposição**, ainda na fase inicial da fiscalização, o Conselheiro Relator, até com fulcro em equivocada proposição apresentada pela Equipe Técnica, pretende alcançar o saneamento dos Achados de Auditoria, **consubstanciados em irregularidades graves, agora por intermédio de simples Recomendações**, ao alegado abrigo constante da norma do art. 329, § 7º⁴⁵, do RITCEES.

Revela-se, entretanto, inaplicável a base legal aventada – art. 329, § 7º do RITCEES – utilizada pelo Conselheiro Relator para expedir meras recomendações **visando resolver sumariamente os graves Achados de Auditoria**, haja vista que o § 3º do art. 300 do RITCEES transparece claro e absoluto ao prescrever que “**Na fase de chamamento ao processo não caberá expedição de recomendação ou de determinação previstas no § 7º do artigo 329 deste Regimento Interno**”, *in verbis*:

Art. 300. Determinada pelo Relator a abertura do contraditório ou a realização de diligência, o processo será remetido à secretaria do colegiado para que expeça os atos processuais relativos à citação, à notificação e à comunicação de diligência, e efetive o controle de prazo.

§ 3º Na fase de chamamento ao processo não caberá expedição de recomendação ou de determinação previstas no § 7º do artigo 329 deste Regimento Interno. (Parágrafo acrescido pela Emenda Regimental nº 008, de 14.11.2017, com vigência a partir de 01.01.2018). (grifo nosso)

Depreende-se dos autos, portanto, o **subdesenvolvimento da instrução processual**, tendo em vista **(i)** a pendência da definição das responsabilidades, derivada da desejável e necessária formação da **Matriz de Responsabilização (ausência que, por diversas vezes, foi infelizmente considerada para fins de extinção de processos, sem a resolução do mérito, ao invés de promover-se o devido saneamento do feito)**; e **(ii)** a ausência de citação dos Responsáveis (abertura ao contraditório) para manifestação acerca dos achados, em translúcida agressão ao princípio da ampla defesa (artigos 148, 240 e 372 do Regimento Interno do TCE/ES⁴⁶) e desrespeito às prescrições do próprio

⁴⁵ **Art. 329.** A apreciação e julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento.

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal **poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir** para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como **determinações** para o **exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

⁴⁶ **Art. 148.** A responsabilidade do gestor e de qualquer pessoa que pratique ato ou fato em nome da Administração Pública é pessoal, respeitados, em todos os casos, o contraditório e a ampla defesa.

Art. 240. No âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e o administrativo, deverão ser observados, entre outros, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da impessoalidade, da oficialidade, da verdade material, do formalismo moderado, da celeridade, da publicidade, da transparência e da segurança jurídica.

Manual de Auditoria de Conformidade deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo⁴⁷.

Posto isso, *data venia*, afirma-se, com sobriedade, que o **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4** confeccionado pela Equipe Técnica não permite a formação de opinião conclusiva sobre os trabalhos realizados ante a ausência de **Matriz de Responsabilização**, a qual proporcionaria a realização de todas as medidas processuais destinadas ao estabelecimento do contraditório dos Responsáveis, consoante suscitado pela própria **Questão de Ordem Pública** aduzida pelos Responsáveis.

2.2 DO DESPRESTÍGIO À EFETIVIDADE DA AUDITORIA: INFUNDADA CONVERSÃO DE DETERMINAÇÕES EM RECOMENDAÇÕES

O Conselheiro Relator, por intermédio do **74 - Voto do Relator 02083/2020-2**, ressaltou a ausência de “**prejuízo ao contraditório e à ampla defesa**”, bem como a inexistência de “**desrespeito às normas técnicas de auditoria**”. Sobre tal aspecto, confira o trecho pertinente:

Conforme outrora sustentado, **não verifico prejuízo ao contraditório e à ampla defesa**, de modo a comprometer a validade de acurado trabalho técnico realizado por esta Corte de Contas durante o exercício de 2019, **tampouco desrespeito às normas técnicas de auditoria**.

Neste sentido, considerando os princípios da economia, instrumentalidade e celeridade processual, entendo que o Relatório de Auditoria nº 00039/2019-4 e a subsequente Instrução Técnica Inicial nº 729/2019 **não devem ser anulados**, conforme proposto pelo Ministério Público de Contas. (grifou-se)

Ato contínuo, todavia, em sentido paradoxal, pois objetivando, agora, “**salvaguardar**⁴⁸ o devido processo legal” – entretanto com proposição diversa à **Questão de Ordem Pública** suscitada pelos Responsáveis e das propostas ministeriais (**72 - Parecer do**

Art. 372. São absolutas, dentre outras hipóteses, as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa, à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e à ausência de fundamentação nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário.

Parágrafo único. A citação será nula quando feita sem observância das prescrições contidas na Lei Orgânica do Tribunal ou neste Regimento, podendo a nulidade ser declarada de ofício, ressalvado o comparecimento espontâneo do responsável ou interessado, convalidando os atos instrutórios já praticados, desde que demonstrado não ter havido prejuízo à defesa. (Destaque nosso)

⁴⁷ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 18 ago. 2020.

⁴⁸ O verbo **salvaguardar** possui a seguinte definição: **1. Proteger, defender, livrar de perigo. 2. Ressalvar; acautelar.** “salvaguardar”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/salvaguardar> [consultado em 17-08-2020].



Ministério Público de Contas 01950/2020-1), em que pese haver aduzido considerar “as colocações e proposições ministeriais” –, apreendeu que “**as determinações elencadas nas peças técnicas capazes de gerar penalidades aos gestores elencados, devem ser realizadas na forma de recomendações (...)**”. Veja:

Todavia, considerando as colocações e proposições ministeriais, apreendo que as determinações elencadas nas peças técnicas capazes de gerar penalidades aos gestores elencados, devem ser realizadas na forma de recomendações, de modo a salvaguardar o devido processo legal, garantia processual inafastável de afirmação e solidez do Estado de Direito Democrático.

Ademais, considerou não visualizar “**vício procedimental gravoso**”, acolhendo parcialmente, na sua concepção, a manifestação ministerial. Veja:

Desta forma, não visualizando caracterização de vício procedimental gravoso, ante as ponderações apresentadas, acolho parcialmente a manifestação ministerial, de modo a divergir da proposta colacionada na Instrução Técnica Inicial no que tange às determinações aos gestores. (grifo nosso)

Como mencionado, a referida manifestação ministerial, entretanto, defendeu a nulidade do **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4**⁴⁹ e demais atos subsequentes, por conta da existência de manifestos vícios processuais insanáveis na exposição dos resultados da Auditoria. Destarte, em momento algum se pugnou pela simples conversão de Determinações em Recomendações, pois configuraria medida ilegítima, inadequada e ineficaz ao saneamento do feito, tampouco representaria salvaguarda ao devido processo legal conspurcado.

Confira, novamente, os fundamentos do **72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1**, na íntegra, para que se possa afastar quaisquer resquícios de dúvidas:

72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1

[...]

1. Dos vícios insanáveis presentes na Auditoria de Conformidade

Objetiva a auditoria de conformidade, consoante disposto no Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Resolução TC n. 287/2015), “emitir uma opinião que evidencie em que medida foram

⁴⁹ O Relatório é o principal produto da auditoria. É o instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe de auditoria comunica aos leitores: o objetivo e as questões de auditoria; a metodologia utilizada; os achados de auditoria; as conclusões; e as propostas de encaminhamento (NAG 4701).



observadas as leis, regulamentos, políticas, códigos estabelecidos, contratos, convênios ou outros acordos firmados, de modo a garantir uma correta avaliação da matéria fiscalizada, a partir de critérios adequados e predeterminados". Assim, o conteúdo do Manual de Auditoria de Conformidade se aplica "à inicialização, ao planejamento, à execução, à elaboração do relatório, à supervisão, à revisão e ao controle de qualidade das auditorias de conformidade efetuadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo" e "também, no que couber e naquilo que não conflitar com os atos normativos específicos, aos outros tipos de auditoria e aos demais instrumentos de fiscalização", de modo que o rito procedimental a ser seguido após a formulação do relatório é aquele disposto no RITCEES.

Ademais, depreende-se da leitura do Manual de Auditoria de Conformidade capítulo exclusivo tratando da elaboração de matriz de achados e da elaboração de matriz de responsabilização **em razão da indispensabilidade de que esses elementos estejam devidamente definidos e explicitados no relatório.**

Quanto à matriz de achados, dispõe o Manual que *"as irregularidades ou impropriedades verificadas devem ser relatadas de forma estruturada, por achado, destacando-se, pelo menos, os seguintes aspectos, ou atributos: i) descrição (título ou enunciado do achado); ii) situação encontrada; iii) evidências; iv) objetos nos quais o achado foi constatado; v) critérios de auditoria; vi) causas da ocorrência; vii) efeitos; e viii) propostas de encaminhamento".*

Já a matriz de responsabilização *"evidencia a responsabilização daquele que deu causa à irregularidade ou impropriedade identificada na auditoria e seus efeitos, bem como fundamentar a proposta de sanção ou sua não aplicação".* Desta forma, *"deve ser preenchida sempre que houverem achados que se constituam em irregularidades, cuja proposta de encaminhamento seja pela citação de responsáveis, e somente para esses achados. Desse modo, quando da realização da fiscalização não resultarem achados ou os achados resultantes não se constituírem em irregularidades, ou seja, quando a matriz não for aplicável, não é necessária a sua elaboração".*

No caso vertente, observa-se que o processo versa sobre Auditoria de Conformidade devendo, pois, seguir as normas do Manual de Auditoria de Conformidade, que se limitam à fase de inicialização, planejamento, execução e elaboração de relatório de auditoria, e o Regimento Interno deste Tribunal de Contas quanto às fases subsequentes.

Não obstante, **denota-se do Relatório de Auditoria 00039/2019-4 que, ainda que presentes achados que se constituem irregularidades, olvidou-se da elaboração da matriz de responsabilização com a devida individualização das condutas praticadas e o preenchimento do nexo de causalidade e da culpabilidade dos agentes públicos, bem como da proposição de citações para o estabelecimento do contraditório.** E a Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1, reproduzindo as mesmas graves omissões do Relatório de Auditoria 00039/2019-4, também deixou de indicar os fundamentos jurídicos (art. 313, inciso IV, do RITCEES).

Observa-se que estas omissões não se revelam apenas colidentes ao Manual de Auditoria de Conformidade e ao Regimento Interno, mas também à Constituição Federal na medida em que impossibilitam aos responsáveis o exercício do direito de defesa assegurado constitucionalmente, bem como a garantia do desenvolvimento do processo nos moldes legais.

Art. 5º. [...]

LIV – Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;



LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Nesta toada, **cabe ressaltar o remansoso posicionamento deste egrégio Tribunal de Contas no sentido de que a ausência de matriz de responsabilização prejudica o direito de ampla defesa e o contraditório, ensejando a extinção do processo, sem resolução do mérito, em virtude da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, ou, quando possível, a reabertura da instrução processual**, senão vejamos:

Em sede de voto-vista, o conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, filiou-se ao entendimento registrado pelo eminente conselheiro Chamoun, fazendo apenas adendos quanto à avaliação da correção da matriz de responsabilização elaborada, nos seguintes termos: *“É dizer que, caso a matriz não tenha sido corretamente elaborada e, conseqüentemente, não tenha sido resguardado o direito de ampla defesa e o contraditório aos responsáveis chamados ao processo, cogente seria a extinção do processo sem resolução do mérito, com fundamento no § 4º do art. 142 da LC 621/2012 e art. 166 do RITCEES, em virtude da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo; ou então, a reabertura da instrução processual quando o tempo transcorrido desde os fatos assim o permitir, situação esta já observada em diversos julgados deste Tribunal de Contas”*. Decisão TC-3120/2019-Plenário, TC 5069/2013, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 12/11/2019. Informativo de Jurisprudência nº 99.

Assim, a partir do momento em que são apontadas violações à lei e identificados seus possíveis responsáveis, deve ser elaborada a devida matriz de responsabilização, assegurando-lhes o contraditório e a ampla defesa, consoante LC n. 621/2012 e RITCEES, respectivamente:

Art. 52. Nos processos serão observados, entre outros, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da impessoalidade, da oficialidade, da verdade material, do formalismo moderado, da celeridade, da publicidade, da transparência e da segurança jurídica.

Art. 240. No âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e o administrativo, deverão ser observados, entre outros, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da impessoalidade, da oficialidade, da verdade material, do formalismo moderado, da celeridade, da publicidade, da transparência e da segurança Jurídica.

E, nos termos do art. 207, inciso I, do RITCEES, *“ao apreciar processo relativo à fiscalização, o Relator ou o Tribunal determinará a citação do responsável para, no prazo de trinta dias, apresentar razões de justificativa, quando verificada a ocorrência de irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial”*. E *“determinada pelo Relator a abertura do contraditório [...] o processo será remetido à secretaria do colegiado para que expeça os atos processuais relativos à citação [...] e efetive o controle de prazo”*, **cabendo ressaltar que “na fase de chamamento ao processo não caberá expedição de recomendação ou determinação previstas no § 7º do art. 329 deste Regimento Interno” (art. 300, caput e § 3º, do RITCEES)**, *verbis*:

Art. 329. A apreciação e o julgamento dos processos sob a jurisdição do Tribunal observarão as normas relativas aos ritos especiais previstos neste Regimento e o disposto no ato normativo próprio a que se refere o § 1º do art. 60 deste Regimento.



[...] § 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir recomendações, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como determinações para o exato cumprimento da lei, sem prejuízo de outras providências cabíveis.

Desta forma, **é possível vislumbrar graves vícios na tramitação deste processo**, consistentes na inobservância de dispositivos constitucionais, das normas do Manual de Auditoria de Conformidade e do RITCEES, **padecendo, pois, de nulidade**, uma vez que não elaborou-se a matriz de responsabilização no Relatório de Auditoria e nem foi oportunizada aos responsáveis o direito de se manifestar quando aos achados nele apontados, resultando efetivo prejuízo aos interessados, nos termos do art. 367, § 1º, do RITCEES.

Art. 367. [...]

§ 1º Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

Com efeito, ao se proceder na marcha processual, no estágio que se encontra, serão os responsáveis, sem a devida citação, obrigados a cumprir o objeto da determinação, que é a apresentação de Plano de Ação, sem que lhes seja oportunizado contraditar os achados de auditoria e a negativa, ou adotada ação divergente, **possibilitará que lhes seja aplicada sanção por eventual desatendimento à decisão do Tribunal de Contas** (art. 135, inciso IV, da LC n. 621/2012), sanção esta que prescinde de prévia comunicação dos responsáveis (art. 135, § 4º, da LC n. 621/2012).

Ressalte-se, isso tudo sem qualquer possibilidade do exercício do direito de defesa, conforme Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1. Vê-se:

2.1.2. NOTIFICAR os senhores, **Bruno Pereira Nascimento** (Diretor Presidente do IASES), **Vitor Amorim de Angelo** (Secretário de Estado da Educação), e **Álvaro Rogério Duboc Fajardo** (Secretário de Estado da Economia e Planejamento), nos termos do artigo 8º da Resolução TC nº 298/2016 c/c os artigos 206, § 2º, e 358, inciso III, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal c/c o artigo 63, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, para que, no prazo de **até 90 (noventa) dias**, cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, com base no artigo 7º, da Resolução TC nº 298/2016 e nos critérios legais referentes a cada achado de auditoria descrito no item 2 do Relatório de Auditoria nº 00039/2019, alertando-os de que o não atendimento injustificado os sujeitam às sanções previstas no art. 1º, inciso XXXII e artigo 135, inciso IV, da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 389, inciso IV, do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal:

2.1.2.1. Consolidar as medidas propostas visando solucionar os problemas identificados pela presente auditoria em um **Plano de Ação**, no modelo exemplificativo previsto em anexo, para avaliação e futuro monitoramento por parte deste Tribunal nos termos da Resolução TC nº 278/2014, do artigo 10 da Resolução TC nº 298/2016 e artigo 194 do Anexo Único da Resolução TC 261/2013, que cuida do Regimento Interno deste Tribunal.

a) O Plano de Ação deve ser encaminhado nos termos estabelecidos nos Incisos I e II, art. 3º, da IN TCEES 35/2015; constando a assinatura do responsável pelo Plano de Ação (Diretor e/ou Secretário de Estado), bem como dos responsáveis que detêm a atribuição legal pelas medidas ali consignadas;

b) O detalhamento das ações deve ser suficiente para que seja possível acompanhar o seu desenvolvimento no tempo – em geral, efetuado pelos responsáveis por cada setor especializado dentro da estrutura da



administração –, uma vez que deve ser garantida a estrutura necessária à sua implementação;

c) O Plano de Ação deve ser mantido sempre atualizado, especialmente com as assinaturas dos responsáveis legais, de acordo com as competências previstas na lei de estrutura administrativa vigente, visando à continuidade administrativa e à efetividade do saneamento das impropriedades apontadas pelo relatório de auditoria.

Ainda, deve-se ressaltar que inexistente a possibilidade de se aplicar o contraditório diferido no presente caso, o que somente é possível admitir no caso de sanção-coerção, consoante enunciado sumular n. 108 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Súmula 108: A imposição de multa-coerção sem prévia oitiva do jurisdicionado, em virtude de descumprimento de prazo ou de obrigação pública decorrentes de lei ou ato normativo do Tribunal, não viola o contraditório e a ampla defesa.

Desse modo, **postergar o momento da citação dos responsáveis é mais uma vez descumprir o rito procedimental do Regimento Interno, que é expresso em determinar prévio contraditório para que a eventual sanção a ser imposta tenha legitimidade, além de não se mostrar nada proveitoso, porque demandará reapreciação de matéria que já deveria ser solucionada anteriormente, atentando contra a racionalização administrativa e economia processual.**

Em suma, **não é possível a continuidade do processo sem que antes sejam retificados os vícios que o tornam nulo**, pois é expressa a redação do art. 372 do RITCEES que são absolutas as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa, de forma que cabe ao Tribunal, ao pronunciar a nulidade, declarar os atos a que ela se estende.

Portanto, ainda que Decisão 00611/2020-1 tenha anulado a Decisão Monocrática 0092/2019-9 persistem vícios no Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e na Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1 **porque inexistente a elaboração da matriz de responsabilização, a ausência de citação dos responsáveis e o integral atendimento ao art. 313 do RITCEES**, devendo-se a declaração de nulidade levar o processo à fase de elaboração do relatório de auditoria, conforme art. 371 deste normativo regimental.

2. Da possibilidade do Plenário converter a Auditoria de Conformidade para Auditoria Operacional

Giro outro, constata-se da leitura do Relatório de Auditoria 00039/2019-4, da Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1 e da Decisão Monocrática 00992/2019-9, esta já anulada, a pretensão de se aplicar na espécie um misto do rito procedimental da Auditoria Operacional e da Auditoria de Conformidade, ainda este seja regido por regramentos específicos, consoante já explanado no tópico acima.

Destarte, a utilização da Resolução TC n. 298/2016 na Auditoria de Conformidade cria um novo tipo de auditoria na qual se mesclam características procedimentais de auditoria de conformidade e de auditoria operacional, o que conspurca o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

É possível, no entanto, em homenagem ao princípio da racionalidade administrativa que, mediante autorização do órgão Plenário deste Tribunal de Contas, se proceda à conversão deste procedimento de Auditoria de Conformidade em Auditoria Operacional.

Não obstante, em obediência ao devido processo legal, deve-se, ainda assim, retornar o processo à fase de elaboração do relatório de auditoria, para as devidas retificações, conforme o rito dispostos pelos normativos regentes.



Isso porque do mesmo modo em que não se observou o rito procedimental da Auditoria de Conformidade, também não foi cumprido de maneira categórica o rito disposto na Resolução TC n. 298/2016.

Destarte, das etapas previstas para o procedimento da auditoria operacional, abaixo transcritas, é possível constatar que o desatendimento ao rito procedimental se iniciou no não encaminhamento do Relatório Preliminar ao gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado ou quem lhe haja sucedido na gestão, bem como ao órgão de controle interno para considerações acerca dos achados de auditoria e das recomendações propostas, no prazo fixado pela equipe de auditoria, refletindo, pois, nas etapas posteriores, de modo que torna indispensável a repetição de todas elas.

Art. 4º O procedimento da auditoria operacional deverá observar as seguintes etapas:

I - seleção dos temas e objetos;

II - realização do estudo de viabilidade;

III - planejamento e elaboração do projeto de auditoria;

IV - aprovação do projeto de auditoria pelo supervisor;

V - execução da auditoria;

VI - elaboração de Relatório Preliminar;

VII - encaminhamento do Relatório Preliminar ao gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado ou quem lhe haja sucedido na gestão, bem como ao órgão de controle interno, para

considerações acerca dos achados de auditoria e das recomendações propostas, no prazo fixado pela equipe de auditoria;

VIII - análise, pela equipe de auditoria, das considerações do gestor;

IX - elaboração do Relatório Final;

X - apreciação e deliberação do Relatório Final pelo TCEES;

XI - apresentação, quando for o caso, no prazo fixado pelo TCEES, do Plano de Ação a que se refere o

art. 9º desta Resolução pelo gestor responsável pelo órgão, entidade ou programa auditado, ou quem lhe

haja sucedido na gestão;

XII - análise, pela unidade técnica competente, do Plano de Ação apresentado pelo gestor;

XIII - apreciação e deliberação do Plano de Ação pelo TCEES;

XIV - monitoramento da deliberação aprovada pelo TCEES.

Registra-se que, pela própria natureza da auditoria, os gestores participam da fase preliminar manifestando-se sobre os achados, antes da decisão de que se apresente Plano de Ação. E a aplicação de multa, decorrente da ausência ou atraso injustificado na apresentação do Plano de Ação, da inexecução total ou parcial injustificada do compromisso assumido no Plano de Ação ou da ausência ou atraso injustificado na apresentação dos Relatórios de Acompanhamento, deve ser precedida da citação do responsável (art. 13, caput e parágrafo único, da Resolução TC n. 298/2016).



Portanto, mesmo no procedimento relativo à Auditoria Operacional mostra-se indispensável a prévia manifestação dos gestores à determinação de apresentação de Plano de Ação, o que no caso não ocorreu.

Para que seja possível a adequação da Auditoria de Conformidade em Operacional, na espécie, faz-se necessária a autorização do Plenário e a obediência ao respectivo rito procedimental (Resolução TC n. 298/2016), devendo ser assegurada a oitiva preliminar de todos os agentes que receberão a determinação para a elaboração do Plano de Ação e cumprida as etapas subsequentes dispostas no art. 4º da Resolução TC n. 298/2016 (incisos VIII e seguintes).

De todo modo, seja imprescindível a retificação do Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e anulação da Instrução Técnica Inicial 00729/2019-1, amoldando-se a primeira peça ao Relatório Preliminar mencionado no art. 4º, inciso VI, da Resolução TC n. 298/2016, de forma a seguir as demais etapas do procedimento de auditoria operacional.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – pela declaração de nulidade do Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e demais atos subsequentes, determinando-se o retorno do feito à fase de elaboração do relatório de auditoria para a elaboração da matriz de responsabilização, adotando-se na reinstrução processual, o rito previsto no regimento interno deste Tribunal de Contas;

2 – subsidiariamente, pela conversão desta auditoria em auditoria operacional, mediante autorização do Plenário, devendo ser declarados nulos o Relatório de Auditoria 00039/2019-4 e atos subsequentes, de forma que sejam realizadas as etapas do procedimento de auditoria operacional elencadas no art. 4º da Resolução TC n. 298/2016 amoldando, pois, o Relatório de Auditoria em Relatório Preliminar e seguindo as demais etapas conforme rito especial. (grifou-se)

Deve-se ter em consideração, consoante orientação do próprio **Manual de Auditoria de Conformidade**⁵⁰, que as “*deliberações propostas devem balizar-se na análise de causa e efeito dos achados. A causa, sendo o elemento indutor da discrepância entre o critério e a situação encontrada, é o alvo das medidas propostas. O efeito indica a gravidade da situação encontrada e determina a intensidade das medidas a serem propostas.*”.

Assim sendo, previamente ao registro de **medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais**, há por parte da Equipe de Auditoria, em tese, uma avaliação criteriosa acerca da proposta de encaminhamento a ser deliberada pelo Tribunal de Contas,

⁵⁰ **12.3.12 Propostas de encaminhamento**

A seção “Propostas de encaminhamento” destina-se ao registro das medidas preventivas, corretivas, processuais ou materiais que a equipe de auditoria avalia que o Tribunal deva determinar que sejam adotadas para os fatos identificados.

As deliberações propostas devem balizar-se na análise de causa e efeito dos achados. A **causa**, sendo o elemento indutor da discrepância entre o critério e a situação encontrada, é o alvo das medidas propostas. O **efeito** indica a gravidade da situação encontrada e determina a intensidade das medidas a serem propostas. (destaque nosso)

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 15 ago. 2020.

tomando por base a relação entre causa (discrepância observada) e efeito (gravidade) externada pelos achados.

Nesse sentido, a **escolha entre recomendar e determinar** não se apresenta arbitrária ou ao livre alvedrio, porquanto necessita de lastro em sólida fundamentação legal. Sobre tal aspecto, confira mais um trecho elucidativo do **Manual de Auditoria de Conformidade**⁵¹:

12.4 ETAPAS POSTERIORES À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

[...]

Determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal tomarão como base a análise das causas dos achados, portanto, causas adequadamente identificadas permitem que o Tribunal delibere sobre as medidas necessárias para evitar que novas ocorrências similares venham a ocorrer.

No caso de irregularidades, a responsabilização adequadamente fundamentada permitirá a aplicação de multa aos responsáveis, após a promoção das audiências pertinentes.

Após a etapa de apreciação do processo de auditoria por parte dos Colegiados, inicia-se outra, a de monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal.

Cumpre rememorar que o Tribunal de Contas **recomenda** com objetivo de **contribuir para as boas práticas administrativas** dos órgãos e entidades jurisdicionados e **determina** visando o **exato cumprimento da lei**. A propósito, corrobora essa assertiva o Regimento Interno desta Corte (Resolução TC nº 261/13), ao reportar-se à etapa de apreciação e julgamento dos processos:

Art. 329. [...]

§ 7º Em todas as hipóteses, o Tribunal poderá expedir **recomendações**, com o objetivo de contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem com **determinações para o exato cumprimento da lei**, sem prejuízo de outras providências cabíveis. (grifou-se)

Ressalta-se, portanto, que, no caso em tela, é premente a necessidade de, no âmbito da função corretiva⁵² desta Corte de Contas, se expedir **Determinações** no sentido da observância ao exato cumprimento de todos os dispositivos que, **violados**,

⁵¹ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/07/Res287-2015-Aprova-o-Manual-de-Auditoria-de-Conformidade-do-TCEES-Assinado-1.pdf> Acesso em: 15 ago. 2020.

⁵² Convém ressaltar que a função corretiva configura uma das mais relevantes funções dentre as missões do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) a “Gerar benefícios para a sociedade por meio do controle externo e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos”. Esta Corte de Contas exerce a função corretiva, por exemplo, ao emitir determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados. Assim, recomendações e determinações são espécies do mesmo gênero.



representaram irregularidades graves⁵³ e, por consequência, comprometeram a efetividade não só da missão, mas também da visão e dos valores institucionais do IASES⁵⁴, bem como de todo o Sistema Socioeducativo do Espírito Santo.

Certamente, a observância às normas que integram o ordenamento jurídico não pode depender de um juízo de oportunidade e conveniência do gestor público, cuja conduta deve ser pautada sempre pelo princípio da legalidade.

Desta forma, diante de irregularidades que decorram do descumprimento de normas, impõe-se a expedição de **Determinações**, não cabendo mera Recomendação, **sob pena de se permitir que afrontas ao Direito positivo sejam toleradas por esta Corte de Contas, tendo em vista o caráter facultativo que assinala o cumprimento de Recomendações e sua teleologia específica, direcionada a contribuir para as boas práticas administrativas dos órgãos e entidades.**

Ademais, **se as medidas corretivas, mormente as Recomendações propostas pelo Conselheiro Relator, não se prestam a solucionar os problemas estruturais identificados pela presente Auditoria**, questiona-se qual seria o efeito prático de se notificar os Responsáveis para que cumpram simples Recomendações, meros conselhos do Controle Externo, algo totalmente desprovido de qualquer coercibilidade.

⁵³ A1(Q1) - Não implantação de Unidades Socioeducativas regionalizadas e de Atendimento Inicial integradas;
A2(Q2) - Espaços e estruturas físicas de unidades socioeducativas sem manutenção adequada;
A3(Q2, Q4) - Inobservância à composição mínima do quadro de pessoal necessário ao atendimento socioeducativo;
A4(Q3) - Inexistência de Programa institucionalizado de Atendimento Socioeducativo ao Egresso;
A5(Q4) - Falhas na execução da política educacional nas unidades socioeducativas;
A6(Q4, Q1, Q2, Q3) - Comprometimento da execução de ações do Programa 014 do PPA em função de ausência ou insuficiência de destinação de recursos;
A7(Q4) - Falhas na execução da política socioeducativa voltada para a garantia do direito à profissionalização dos adolescentes em conflito com a lei.

⁵⁴ **Missão**
Promover a socioeducação do adolescente a quem se atribui autoria de ato infracional, por meio da gestão participativa da política de atendimento socioeducativo no Espírito Santo, sustentada nos princípios dos direitos humanos e em conjunto com o Sistema de Garantia de Direitos.
Visão
Ser referência nacional até 2020 na gestão da política de atendimento socioeducativo, dentro das normativas nacionais e internacionais.
Valores
Respeito
Ética
Efetividade
Democracia
Solidariedade
Comprometimento
Exemplaridade
Disponível em: <https://iases.es.gov.br/missao-visao-e-valores> Acesso em: 17 ago. 2020.

Ora, o Controle Externo não pode adotar uma postura de indiferença frente aos problemas do **Sistema Socioeducativo do Espírito Santo** identificados pela Equipe de Auditoria, tais como a **(i)** superlotação de unidades de cumprimento de medidas socioeducativas, **(ii)** falhas na execução das políticas educacional e socioeducativa nas unidades socioeducativas, **(iii)** não atendimento a direitos básicos dos adolescentes, **(iv)** ausência ou insuficiência de destinação de recursos, **(v)** ausência de composição mínima do quadro de pessoal necessário ao atendimento socioeducativo.

Tais matérias se reportam a questões humanitárias de natureza grave as quais não só proporcionam reflexão a respeito do verdadeiro papel social do Estado e da sociedade perante pessoas que nasceram e viveram às suas margens – muitos, inclusive, a travar o primeiro contato com as estruturas de Estado justamente quando internos no Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES) –, como também demandam entrega, atenção, empenho, assim como postura enérgica e efetiva dos órgãos competentes.

Data venia, a posição do Relator o torna insulado em relação ao próprio **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4**, aos Responsáveis pelo Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES), consoante aduzido em sua **Questão de Ordem Pública – 65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5** – além do **72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1**.

Cabe lembrar, por oportuno, inclusive, que o **IASSES**, ao longo da realização da Auditoria, em resposta aos **Ofícios de Submissão**⁵⁵, e por meio da **65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5**, na qual suscitou **Questão de Ordem Pública**, alegando nulidade absoluta processual, **deixou evidente a pouquidade de disposição para o cumprimento de todas as medidas propostas pela Equipe de Auditoria, mormente sem o devido e prévio contraditório, o que torna ainda mais ilegítima e incongruente a ideia de se expedir meras Recomendações.** A título corroborativo, confira trechos pertinentes da **65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5**:

⁵⁵ A Equipe de Fiscalização, por intermédio de diversos **Ofícios de Submissão**, submeteu cada um dos achados ao Diretor Presidente do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo – IASSES.



15. Diante da determinação para a apresentação Plano de Ação, representantes das Secretarias de Estado da Educação e de Economia e Planejamento e do IASES realizaram reuniões com membros desta Procuradoria-Geral do Estado para construir o citado documento. Ocorre que no curso do diálogo entre as instituições estaduais, **verificou-se que os responsáveis discordam de algumas ações contidas na r. decisão monocrática preliminar**, sendo observado que eles não foram citados anteriormente para apresentar manifestação a respeito dos Achados de Auditoria, não tendo a oportunidade de efetuar um contraponto às ações que reputam inadequadas.

16. Em trato contínuo, foi efetuada a análise do processo administrativo, o que culminou na identificação de inobservância de regras do Regimento Interno do TCEES, de Resoluções do TCEES, da Lei Orgânica da Corte e da Constituição da República Federativa do Brasil, **o que motivou a ausência de confecção, nesta oportunidade, do Plano de Ação e a confecção da presente manifestação, em que é suscitada matéria de ordem pública, envolvendo nulidade absoluta processual.**

[...]

39. Ocorre que essa oitiva realizada no curso da auditoria não supre a necessidade de posterior citação dos responsáveis, cabendo salientar que **INEXISTEM INFORMAÇÕES NOS AUTOS A RESPEITO DE QUALQUER NOTIFICAÇÃO/CITAÇÃO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, QUE FOI IMPUTADO COMO RESPONSÁVEL NO RELATÓRIO (A1) E QUE, EM CASO DE AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO OU DE DESCUMPRIMENTODESSE, PODERÁ SOFRER SANÇÕES (ART. 135, IV, DA LEI ORGÂNICA DO TCEES E ART. 8º, P. ÚNICO, DA RESOLUÇÃO 278/2014).**

[...]

41. Não foi viabilizada a apresentação de defesa/justificativa a respeito das irregularidades ventiladas pela área técnica desta E. Corte de Contas e, posteriormente, acolhidas pelo Relator, **ocorrendo o cerceamento do direito de trazer aos autos justificativas e documentos que seriam aptos a afastar parcela das determinações contidas na r. decisão monocrática.** Determinações estas que geram impactos administrativos e financeiros diretos no Estado e no IASES.

42. Subsiste o prejuízo para os responsáveis/órgãos e entidades públicos, ao se considerar que **os responsáveis reputam inadequada parcela das ações correspondentes aos achados identificados pela área técnica**, sendo que essa matéria demanda a abertura de oportunidade para a impugnação específica do Relatório de Auditoria. (grifo nosso)

Ainda que se busque alcançar, de algum modo, a legítima salvaguarda ao devido processo legal, o efeito prático revela-se diametralmente oposto, pois a solução intentada de mera transformação de Determinações em Recomendações apenas teria o efeito de adiar a decisão acerca da nulidade processual, a par, também, de **promover o desprestígio ao trabalho de auditoria, sentenciando-o a mera carta aconselhadora, um documento flagrantemente impotente ante a realidade.**



Os elementos constantes nos autos indicam que a real motivação para a conversão das Determinações em Recomendações não tem relação com a essência ou a finalidade desses instrumentos, **mas sim com a real possibilidade da nulidade processual**, já que nenhuma medida sancionatória, advinda do descumprimento de Determinação, poderia ser aplicada sem que se oportunizasse o devido contraditório, conforme bem alertado pela **65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5**, e igualmente manifestado pelo **72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1**. Veja:

65 - Petição Intercorrente 00179/2020-5

39. Ocorre que essa oitiva realizada no curso da auditoria não supre a necessidade de posterior citação dos responsáveis, cabendo salientar que **INEXISTEM INFORMAÇÕES NOS AUTOS A RESPEITO DE QUALQUER NOTIFICAÇÃO/CITAÇÃO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO, QUE FOI IMPUTADO COMO RESPONSÁVEL NO RELATÓRIO (A1) E QUE, EM CASO DE AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE AÇÃO OU DE DESCUMPRIMENTODESSE, PODERÁ SOFRER SANÇÕES (ART. 135, IV, DA LEI ORGÂNICA DO TCEES E ART. 8º, P. ÚNICO, DA RESOLUÇÃO 278/2014).**

[...]

41. Não foi viabilizada a apresentação de defesa/justificativa a respeito das irregularidades ventiladas pela área técnica desta E. Corte de Contas e, posteriormente, acolhidas pelo Relator, **ocorrendo o cerceamento do direito de trazer aos autos justificativas e documentos que seriam aptos a afastar parcela das determinações contidas na r. decisão monocrática.** Determinações estas que geram impactos administrativos e financeiros diretos no Estado e no IASES.

72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1

Com efeito, ao se proceder na marcha processual, no estágio que se encontra, serão os responsáveis, sem a devida citação, obrigados a cumprir o objeto da determinação, que é a apresentação de Plano de Ação, sem que lhes seja oportunizado contraditar os achados de auditoria e a negativa, ou adotada ação divergente, **possibilitará que lhes seja aplicada sanção por eventual desatendimento à decisão do Tribunal de Contas** (art. 135, inciso IV, da LC n. 621/2012), **sanção esta que prescinde de prévia comunicação dos responsáveis** (art. 135, § 4º, da LC n. 621/2012). (grifou-se)

Como se denota, ao invés de enfrentar a latente nulidade, entretanto, o Presidente da Instrução Processual⁵⁶ dela desviou-se, prática que apenas confirma justamente a nulidade que se busca evitar, consubstanciada na violação ao exercício do direito

⁵⁶ Art. 29. Compete ao Conselheiro: [...]

II – presidir a instrução dos processos que lhe forem distribuídos;

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-13-2020-Revisado-22.7.2020.pdf> Acesso em: 06 ago. 2020.



ao contraditório e ampla defesa, a par de promover completo desalinhamento técnico e terminológico dos institutos de Recomendação e Determinação.

Reconhecer a existência de potencial prejuízo à ampla defesa sem permitir que ele seja sanado oportunamente, subverte a ordem procedimental imposta pela Lei Complementar nº. 621/2012⁵⁷ e pela Resolução TCEES nº. 261/2013⁵⁸, os quais apontam que a instrução deve se dar em todos os seus termos, de forma a emergir a verdade real, com vistas à realização da justiça.

Destarte, uma vez reconhecida a existência de impropriedades no curso da instrução processual, a busca pelo saneamento do feito por meio das competências do Relator, definidas no art. 288 do Regimento Interno⁵⁹, conferirá prestígio à **primazia do julgamento de mérito**, princípio consagrado nos artigos 4º e 6º do novel Código de Processo Civil⁶⁰.

É sobretudo importante assinalar que por meio dos atos instrutórios serão (i) deduzidos os fundamentos legais, (ii) produzidos os argumentos destinados ao convencimento, (iii) acostadas as provas, ou seja, reunidas todas as informações imprescindíveis à decisão desta Corte⁶¹. Assim, por consectário lógico, afirma-se, sem espaço para dúvida: a adequada e justa decisão depende da boa e regular instrução.

⁵⁷ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf> Acesso em: 06 ago. 2020.

⁵⁸ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-13-2020-Revisado-22.7.2020.pdf> Acesso em: 06 ago. 2020.

⁵⁹ O art. 288 do RITCEES nos rememora o dever legal do necessário saneamento do feito atribuído ao Relator pelas competências em “**determinar a instrução do feito pelas unidades técnicas**” (inciso I) “**determinar a coleta de provas, caso não produzidas pela unidade técnica competente, em busca da verdade real**” (inciso V) e “**determinar a realização das diligências necessárias à esmerada instrução do processo, inclusive quando o julgamento ou a apreciação dependerem da verificação de fatos ou atos considerados prejudiciais, estabelecendo prazo para o seu cumprimento**” (inciso VI).

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-13-2020-Revisado-22.7.2020.pdf> Acesso em: 06 ago. 2020.

⁶⁰ **Art. 4º.** As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. [...]

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

⁶¹ Nessa trilha, convém rememorar o conteúdo do art. 313 do Regimento Interno deste TCEES:

Art. 313. Os processos que tramitam no Tribunal serão devidamente instruídos pelas unidades competentes, observando-se, entre outros, os seguintes critérios:

I – descrição precisa do conteúdo do processo;

II – identificação de todos os elementos que sirvam de base ao exame da matéria;

III – realização dos cálculos dos débitos apurados nos processos de contas;

IV – opinião conclusiva, com a indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos.

V – indicação de entendimento adotado pelo Plenário ou pelas Câmaras, bem como de súmula de jurisprudência, que tratem da matéria em exame. (Inciso acrescido pela Emenda Regimental nº 006, de 29.3.2016).

Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/108/Res261-REG-INT-Atualizada-ER-13-2020-Revisado-22.7.2020.pdf> Acesso em: 06 ago. 2020.



Posto isso, verifica-se imprescindível que o Presidente da instrução do processo – Conselheiro Relator – reconheça a necessidade de correção da Auditoria, pois somente nesses termos poder-se-á, ao final, proferir um julgamento pautado pelo devido processo legal.

Lembra-se que **hesitar em reconhecer falhas ou de sancioná-las, ou, até mesmo, em expedir medidas corretivas consubstanciadas em determinações**, não apenas legitima a impunidade, mas também adia decisões importantes, socialmente esperadas por órgãos intitulados de controle externo.

Por derradeiro, convém rememorar que, não obstante a verificação do aspecto legal típico da **Auditoria de Conformidade**, o Tribunal de Contas não se limita às simplificações da legislação específica; vislumbra o ordenamento jurídico como um conjunto de regras e princípios, e por isso suas decisões não abordam somente a estrita legalidade, mas também **a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes**, na trilha do que prescreve o art. 1º, § 1º e o art. 84, III, “c”, da Lei Complementar nº. 621/2012⁶² (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo)⁶³.

3 PEDIDOS

Ante o exposto, objetivando que o Conselheiro Relator possa conferir significação diversa daquela constante em seu Voto, assim como os demais Conselheiros possam refletir sobre as considerações externadas nesta manifestação de Vista, **o Ministério Público de Contas pugna:**

⁶² Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/formidable/108/LC-621-2012-Lei-Org%C3%A2nica-TCEES-Atualizada-2.pdf> Acesso em: 22 mai. 2020.

⁶³ **Art. 1º** Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: [...]

§ 1º Na fiscalização e no julgamento de contas que lhe competem, **o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes**, bem como da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas.

Art. 84. As contas serão julgadas:

III – **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

c) **prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico**; (grifo nosso)



3.1 em sintonia ao **72 - Parecer do Ministério Público de Contas 01950/2020-1**, pela **DECLARAÇÃO DE NULIDADE** do **16 - Relatório de Auditoria 00039/2019-4** e demais atos subsequentes, haja vista a ausência de elaboração da **Matriz de Responsabilização** com consequente abertura processual com vistas a possibilitar o contraditório aos Responsáveis pelo **Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)**, nos termos erigidos pelos artigos 148, 240 e 372 do Regimento Interno do TCE/ES⁶⁴.

3.2 **SUBSIDIARIAMENTE**, em caso de não acolhimento da proposta da nulidade processual, pelo reconhecimento da inviabilidade de se transformar **Determinações em Recomendações** com o objetivo de contornar a **nulidade processual absoluta**⁶⁵ que se apresenta, sob pena de importar, até mesmo, a inviabilidade de correção das graves irregularidades, com repercussão, inclusive, em questões de ordem humanitária, identificadas junto ao **Sistema Socioeducativo do Espírito Santo – Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (IASSES)**.

Vitória, 19 de agosto de 2020.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

⁶⁴ **Art. 148.** A responsabilidade do gestor e de qualquer pessoa que pratique ato ou fato em nome da Administração Pública é pessoal, **respeitados, em todos os casos, o contraditório e a ampla defesa.**

Art. 240. No âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e o administrativo, deverão ser observados, entre outros, **os princípios do contraditório, da ampla defesa**, da impessoalidade, da oficialidade, da verdade material, do formalismo moderado, da celeridade, da publicidade, da transparência e da segurança jurídica.

Art. 372. **São absolutas, dentre outras hipóteses, as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa**, à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e à ausência de fundamentação nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário.

Parágrafo único. A citação será nula quando feita sem observância das prescrições contidas na Lei Orgânica do Tribunal ou neste Regimento, podendo a nulidade ser declarada de ofício, ressalvado o comparecimento espontâneo do responsável ou interessado, convalidando os atos instrutórios já praticados, desde que demonstrado não ter havido prejuízo à defesa. (Destaque nosso)

⁶⁵ **Art. 372.** **São absolutas, dentre outras hipóteses, as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa**, à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e à ausência de fundamentação nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário.

Parágrafo único. A citação será nula quando feita sem observância das prescrições contidas na Lei Orgânica do Tribunal ou neste Regimento, podendo a nulidade ser declarada de ofício, ressalvado o comparecimento espontâneo do responsável ou interessado, convalidando os atos instrutórios já praticados, desde que demonstrado não ter havido prejuízo à defesa. (Destaque nosso)