Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: A3F64-D55FA-61437

Acórdão 00348/2025-6 - Plenário

Processo: 07123/2024-1
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento
UGs: DEFENSORIA PÚBLICA - Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, MPES - Ministério Público do Estado do Espírito Santo, PCES - Polícia Civil do Espírito Santo, PCIES - Polícia Científica do Estado do Espírito Santo, PMES - Polícia Militar do Espírito Santo, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, SEDH - Secretaria de Estado de Direitos Humanos, SEDU - Secretaria de Estado da Educação, SEG - Secretaria de Estado de Governo, SEJUS - Secretaria de Estado da Justiça, SESA - Secretaria de Estado da Saúde, SESP - Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social, SETADES - Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social, TRIBUNAL DE JUSTICA - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO. FISCALIZAÇÃO. LEVANTAMENTO. AÇÕES DE CONTROLE. SIGILO. ARQUIVAMENTO.

Trata-se de um levantamento com o objetivo geral de apresentar informações sobre as ações e políticas públicas, desenvolvidas pelos entes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), na prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. Com enfoque especial para ações na primeira infância e para a articulação intersetorial dos entes, além de mapear riscos para auditorias futuras.

A questão em discussão consiste em avaliar: (i) se o apêndice 00313/2024-4 contém matéria que exija a imposição do sigilo, conforme artigo 4° da Resolução 279/2024, que disciplina a realização de levantamento;

Assinado por LUCIANO VIEIRA 11/04/2025 09:48
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 10/04/2025 21:27
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 10/04/2025 16:47
Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 10/04/2025 16:38
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 10/04/2025 14:19
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 10/04/2025 14:01
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 10/04/2025 13:46
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 10/04/2025 12:59
Assinado por ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 10/04/2025 12:28

> e (ii) se é necessária a determinação de envio à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para planejamento das ações de controle.
>
> O apêndice traz em seu bojo o levantamento dos riscos e as possíveis ações de controle. Devido a gravidade e a importância da matéria apresentada, o Tribunal entende pela submissão ao instituto do sigilo.
>
> É necessário à ciência do levantamento à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para o planejamento da implementação das possíveis ações apresentadas, em razão da urgência material.
>
> Arquivamento.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização realizada através de um levantamento, que tem como objetivo apresentar informações sobre as ações e as políticas públicas, desenvolvidas pelos entes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), na prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, com enfoque especial nas ações para a primeira infância e para a articulação intersetorial dos entes, bem como mapear riscos para auditorias futuras.

O Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas Sociais (NOPP) apresentou o Relatório de Levantamento 00005/2024-1 (peça 27) juntamente com três apêndices: Apêndice 00311/2024-5 (peça 28); Apêndice 00312/2024-1 (peça 29); e Apêndice 00313/2024-4. Os documentos mostram que o cenário evidencia riscos, o que sugere que as ações estruturantes precisam ser reforçadas. No fim, eles propuseram o seguinte encaminhamento:

> [...]
>
> **5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

> Ante o exposto, a equipe de fiscalização apresenta as seguintes propostas de encaminhamento:
>
> **A.** Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, **impor sigilo** sobre o Apêndice 00313/2024-4, que contém a avaliação de riscos dos processos e as possíveis ações de controle a serem realizadas.
>
> **B.** Arquivar os presentes autos.

Por fim, foi incluída a Instrução Técnica Conclusiva 05652/2024-1 (peça 31), que concordou integralmente com o conteúdo do Relatório de Levantamento. O Parecer do Ministério Público de Contas 00704/2025-4 (peça 34) também concordou com o relatório e sugeriu que seja determinado à SEGEX o planejamento das ações de controle, considerando os riscos indicados no Apêndice 00313/2024-4

Tendo relatado o necessário, passo agora a fundamentar a decisão.

II FUNDAMENTOS:

Inicialmente, atesto que **ACOLHO** a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, conforme Instrução Técnica Conclusiva 05652/2024-1, anuída, na oportunidade, pelo Ministério Público de Contas no Parecer do Ministério Público de Contas 00704/2025-4. Assim, entendo que deva ser dado o sigilo ao apêndice 00313/2024-4 (peça 30), que aborda a avaliação de riscos e de possíveis ações de controle. Além disso, deve ser dada ciência à SEGEX para o planejamento e para realização das respectivas ações de controle, nos termos do art. 191, inciso II, do Regimento Interno.

II.1 Do Acompanhamento:

O levantamento é um dos instrumentos, de visão prospectiva[1], disposto ao Controle Externo para o exercício de sua atividade fiscal. Possui funcionalidade para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e da entidade, sob sua jurisdição; identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados, avaliar a viabilidade da fiscalização, bem como subsidiar o planejamento da fiscalização a ser realizada e a formação do cadastro de órgãos e de entidades jurisdicionados, conforme disciplinado

[1] Ou seja, possui uma visão aos atos futuros.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

no artigo 191 da Resolução n° 261 de 2013[2] e no artigo 91 da Lei Complementar n° 621 de 2012[3].

De acordo com o doutrinador LIMA (2023):

> "Trata-se de um instrumento empregado para uma primeira aproximação com o órgão/entidade ou com o programa de fiscalização. Possibilita o acúmulo de conhecimento pelo Tribunal, a ser utilizado quando do planejamento ou da execução de trabalhos de maior fôlego." [4]

No caso atual, a análise versa no levantamento feito sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com o fito de conhecer as ações e as políticas públicas desencadeadas pelos entes participantes. O SGDCA é um conjunto de ações e de integrações, da sociedade e dos entes, que visam assegurar os direitos e as garantias ofertadas às crianças e aos adolescentes, com previsão na Lei 13.431/2017 (Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

A criança e o adolescente possuem direitos e garantias, resguardados pela norma constitucional, como a proteção a sua dignidade – direito esse basilar de todo texto constitucional. A Constituição Federal leciona, até mesmo em um capítulo próprio (Capítulo VII do Título VIII), acerca do direito à proteção integral, do amparo assistencial, dos deveres e da forma de proteção. Logo, em razão da relevância da matéria, o Constituinte inseriu no artigo 227 o mandado constitucional de proteção da criança e do adolescente, sendo a sua redação:

> CF, 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,

---

[2] Art. 191. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, incluindo Administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; II – identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados; III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações; IV – subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

[3] Art. 91. O Tribunal, no exercício de suas competências, realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, bem como instruir o julgamento de contas.

[4] LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas - 10 ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023. Pg. 307.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

> 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.

Com base nisso, a Lei n° 13.431, de 04 de abril de 2017 foi criada para normatizar o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, vítimas ou testemunhas de violência, conforme o art. 227 da Constituição e outros compromissos internacionais.

> Lei 13.431/2017, art. 1° Esta Lei normatiza e organiza o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, cria mecanismos para prevenir e coibir a violência, nos termos do art. 227 da Constituição Federal , da Convenção sobre os Direitos da Criança e seus protocolos adicionais, da Resolução nº 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e de outros diplomas internacionais, e estabelece medidas de assistência e proteção à criança e ao adolescente em situação de violência.
>
> Art. 2º A criança e o adolescente gozam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas a proteção integral e as oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, e gozam de direitos específicos à sua condição de vítima ou testemunha.

Em relação ao apresentado, a área especializada, que atua na fiscalização, identificou relevantes problemas à eficácia e à segurança do sistema de enfrentamento de violência contra crianças e adolescentes. Foi destacada a urgência nas ações estruturantes para o fortalecimento da rede de proteção e bem-estar das crianças e adolescentes, sob o risco de que os direitos e as garantias, previstas constitucionalmente se tornem vulneráveis e não sejam implementadas, como indicado no Relatório de Levantamento 00005/2024-1:

> [...]
>
> **4 CONCLUSÃO**
>
> No decorrer da referida fiscalização, a equipe realizou entrevistas com representantes de todas as instituições que compõem o SGDCA no nível estadual e alguns representantes municipais da capital do referido estado. A partir dos procedimentos de fiscalização, foram identificados problemas relevantes que o estado do Espírito Santo enfrenta e que merecem a atenção do poder público.
>
> No contexto da infância e adolescência, a ideia de segurança pública transforma-se e ganha o sentido de proteção, adquirindo contornos ainda mais urgentes. A violência contra crianças e adolescentes é uma das formas mais danosas de violação dos direitos humanos, impactando de maneira profunda e duradoura o desenvolvimento físico, emocional e social das vítimas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

> Reconhecendo essa gravidade, o Estado brasileiro instituiu um sistema articulado de proteção aos direitos das crianças e adolescentes, materializado no SGDCA, com contornos específicos para as crianças e adolescentes vítimas e/ou testemunhas de violência. Sistema este que visa assegurar que todos os entes públicos – municipais, estaduais e federais – atuem de maneira integrada e coordenada com a sociedade e entidades não-governamentais para prevenir, enfrentar, acolher e remediar situações de violência, garantindo a proteção integral prevista no ECA.
>
> Desta maneira, com o intuito de verificar as ações e políticas públicas desenvolvidas pelos entes do SGDCA no estado do Espírito Santo na prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, e em alinhamento à ação 27 do Plano Anual de Trabalho, que trata da fiscalização nacional na modalidade de Levantamento acerca da violência em face de crianças e adolescentes no Brasil – Projeto Infância Segura - a ATRICON, por meio da coordenação do TCE-PI e TCE-RO e, com a participação do TCE-ES e mais 19 Tribunais de Contas brasileiros, realizou o presente levantamento.
>
> Após a realização dos procedimentos de fiscalização no âmbito do ES constatou-se, via entrevistas e aplicação de questionário, que há um conjunto de fragilidades e lacunas que comprometem a efetividade da prevenção e enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes e que podem sugerir ações de controle no futuro, em síntese:
>
> As principais deficiências identificadas incluem falhas de integração e coordenação entre os órgãos que compõem o SGDCA; ausência de Plano Estadual específico de prevenção e enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes; déficit na capacitação de profissionais que atuam na rede de proteção; insuficiência na identificação das fontes de financiamento; ausência de protocolo estabelecendo a máxima prioridade ao atendimento a primeira infância; inexistência de Centro de Atendimento Integrado; ausência de escuta especializada na maior parte dos órgãos; e ausência de interoperabilidade entre os sistemas dos entes que compõem o SGDCA.
>
> Esse cenário no Estado do Espírito Santo evidencia um **ALTO RISCO DE REVITIMIZAÇÃO**, que reforça a urgência de ações estruturantes para fortalecer a rede de proteção e garantir um atendimento integrado e qualificado que assegure a proteção e o bem-estar de crianças e adolescentes em situação de violência.
>
> É fundamental que haja um fortalecimento das estratégias de governança, com a implementação de fluxos de atendimento bem definidos, aprimoramento da infraestrutura e garantia de recursos orçamentários específicos para essas ações, visando assegurar que as políticas públicas voltadas à infância e adolescência sejam implementadas de forma eficaz e coordenada.
>
> Assim, o TCE-ES destaca a necessidade de um esforço conjunto e articulado entre os diversos entes do SGDCA para que os direitos das crianças e adolescentes sejam efetivamente protegidos e garantidos e o dever de todos de velar pela dignidade delas, pondo-as a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor, conforme previsto no art. 18 do ECA, seja cumprido.
>
> [...]

Ações devem ser realizadas para que haja a correção das instabilidades no SGDCA e a concretização do respeito aos direitos constitucionalmente previstos. A área

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

especializada anexou o apêndice 00313/2024-4, que destaca os riscos dos programas e as possíveis ações de controle a serem realizadas, bem como, em razão da gravidade da matéria inserta, propôs na Instrução Técnica Conclusiva 05652/2024-1, a classificação desse documento como sigiloso para assegurar a eficácia de sua implementação.

A limitação ao acesso do conteúdo, inserto no apêndice, faz-se imprescindível à segurança e à solidificação do funcionamento do SGDCA. Visa assegurar a plenitude das informações de riscos e das possíveis ações de controle, elaboradas pela área técnica, até o momento de sua operacionalidade, permitindo uma fiscalização futura mais precisa e objetiva.

Concluo, com fundamento na interpretação referencial, e faço constar o Relatório de Levantamento 00005/2024-1 e a Instrução Técnica Conclusiva 05652/2024-1 como partes integrantes da fundamentação de meu voto, independentemente de transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º do Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019 que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Abaixo, apresento um trecho da ITC 05652/2024-1:

> [...]
>
> A equipe de fiscalização apresentou o resultado dos trabalhos por meio do Relatório de Levantamento 00005/2024-1, tendo identificado os riscos e elaborado possíveis ações de controle, no Apêndice 00313/2024-4, em conformidade com o disposto na Resolução TC 279/2014, que disciplina a realização de Levantamentos no âmbito deste Tribunal.
>
> Por tratar-se de fiscalização na modalidade Levantamento, não há submissão de achados ou submissão do relatório preliminar para manifestação das unidades gestoras fiscalizadas nem propostas de encaminhamento que determinem ou recomendem a adoção de medidas por parte dos responsáveis. Diante disso, o relatório sugere os seguintes encaminhamentos:
>
> **A.** Com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014, impor **sigilo sobre o Apêndice 00313/2024-4**, que contém a avaliação de riscos dos processos e as possíveis ações de controle a serem realizadas.
> **B.** Arquivar os presentes autos.
> Ante o exposto, declaro estar de acordo com o conteúdo integral do Relatório de Levantamento 00005/2024-1 bem como com suas propostas de encaminhamento.

Por sua vez, a Ministério Público de Contas acolhe integralmente as proposições contidas na ITC, em seu Parecer do Ministério Público de Contas 00704/2025-4,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

contudo, destaca a urgência na implementação das ações e a necessidade de determinação à SEGEX para o planejamento das respectivas ações de controle, conforme trecho abaixo:

> [...]
>
> A implementação dessas recomendações visa garantir um atendimento mais eficaz e humanizado às crianças e adolescentes vítimas de violência, assegurando que seus direitos sejam protegidos de maneira integral e que os entes estaduais atuem de forma coordenada para enfrentar essa problemática social de forma estruturada e sustentável.
>
> Por fim, destaca-se a urgência da implementação ações sugeridas pela Unidade Técnica às fls. 55/65, evento 27, do Relatório de Levantamento 00005/2025-1, devido ao alto risco de revitimização, com o objetivo de que as políticas públicas voltadas à infância e adolescência sejam implementadas de forma eficaz e coordenada.
>
> **III – CONCLUSÃO**
>
> **a)** Posto isso, oficia o **Ministério Público de Contas** pelo acolhimento, in totum, das proposições contidas na Instrução Técnica Conclusiva 05652/2024-1 e posterior arquivamento do processo.
>
> **b)** Pugna-se, ainda, à vista dos riscos indicados no Apêndice 00313/2024-4, nos termos do art. 191, inciso II, do Regimento Interno, seja determinado à SEGEX o planejamento para a realizações das respectivas ações de controle.

Diante do exposto, tanto os riscos identificados no âmbito estadual quanto as possíveis ações de controle à violência infantil foram agrupados no apêndice 00313/2024-4, porque justificam a implementação do sigilo para assegurar a segurança das ações. Logo, em conformidade com a área técnica e com o Ministério Público de Contas, a fim de presar pela segurança das ações e pelos riscos levantados, **entendo pela implementação do sigilo** sobre o apêndice 00313/2024-4*,* bem como, em razão da urgência, entendo pelo **encaminhamento do levantamento à SEGEX** para planejamento das ações de controle apresentadas, conforme o art. 191, inciso II, do Regimento Interno.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno)[5], acompanhando o entendimento

[5] Resolução n° 261/2013, art. 29. Compete ao Conselheiro: [...] V - apresentar, relatar, votar ou diligenciar, nos prazos deste Regimento, os processos do Tribunal;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-0348/2025-6

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

1.1. ACOLHER a **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO** contida no Relatório de Levantamento 00005/2024-1 e na Instrução Técnica Conclusiva 05652/2024-1;

1.2. DETERMINAR o sigilo sobre o Apêndice 00313/2024-4, que contém a avaliação de riscos dos processos e as possíveis ações de controle a serem realizadas, com fundamento no art. 191 do RITCEES e art. 4º da Resolução 279/2014;

1.3. ACOLHER a **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO** contida no Parecer do Ministério Público de Contas 00704/2025-4;

1.4. DAR CIÊNCIA à SEGEX para o planejamento e a realização das respectivas ações de controle, nos termos do art. 191, inciso II, do Regimento Interno;

1.5. DAR CIÊNCIA aos demais interessados, na forma regimental; e

1.6. ARQUIVAR os presentes autos, após vista do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em atendimento ao art. 330, I, c/c arts. 303 e 38, inciso II, do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 03/04/2025 - 14ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: A3F64-D55FA-61437