



Acórdão 00525/2022-6 - 2ª Câmara

Processo: 08007/2021-6

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Representante: ANGELA MARCIA CYPRIANO ASSAD

Responsável: FABRICIO PETRI, LEONARDO ANTONIO ABRANTES

REPRESENTAÇÃO – CONHECER – NOTIFICAR – DETERMINAR - EXTINGIR SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

1. Impossibilidade de prosseguimento de denúncia ou representação, quando percebido baixo nível na avaliação de controle quanto ao risco, relevância, materialidade e oportunidade, na forma do disposto nos incisos I, II, III e IV do § 1º, do artigo 177-A, da Resolução TC nº 261/2013 – Regimento Interno.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. RELATÓRIO:

Tratam os autos de Representação apresentada pela Vereadora Ângela Márcia Cypriano Assad, em desfavor do Senhor Fabrício Petri (Prefeito Municipal de Anchieta), Leonardo Antônio Abrantes (Secretário Municipal de Infraestrutura).

Aduz a Representante que, com recursos da educação (FUNDEB), o Prefeito de Anchieta, Senhor Fabrício Petri e o Secretário de Infraestrutura, Senhor Leonardo Antônio Abrantes, reformaram a escola AMARÍLIS FERNANDES GARCIA por meio do Contrato 103/2020, porém, alega mau serviço prestado na reforma, havendo descaso na escola recentemente reformada. Afirmando ser inadmissível que um recurso tão importante para a valorização e o desenvolvimento da educação tenha esse fim e não tenha, ainda, sido visto pelo prefeito.

Por fim requer:

Pede-se, portanto, a este Órgão Fiscalizador a apuração e as possíveis punições prevista em lei, para que os responsáveis por esta obra o prefeito FABRÍCIO PETRI, o secretário de Infraestrutura, LEONARDO ANTÔNIO ABRANTES, e o proprietário da empresa SSP Engenharia Ltda EPP, senhor THESLEY DE SOUZA PORTO possam responder pelo descaso e prejuízo causado ao erário. Por fim, fica o questionamento de qual é a duração da reforma de uma escola feita num período em que as aulas aconteciam no sistema remoto (2020) e que há um ano estava, ainda, sendo assinado um termo de aditivo de acréscimo e que, portanto, não havia alunos para atrapalhar o bom andamento e a prestação de um serviço de excelência, pois no quesito "tempo" existia de sobra.

Por meio da **Decisão Monocrática 01099/2021** (evento 06), determinei a notificação dos senhores Fabrício Petri (Prefeito Municipal de Anchieta) e Leonardo Antônio Abrantes (Secretário Municipal de Infraestrutura), para que conhecessem os termos da presente representação e apresentassem os esclarecimentos que entendessem necessários, no prazo de 10 (dez) dias.

Assim, por meio da Resposta de Comunicação 00094/2020 (evento 13) e Defesa/Justificativa 00083/2022 (evento 14), os referidos gestores apresentaram as suas justificativas.

Em síntese afirmaram o seguinte:

- a) *Os serviços de retirada do revestimento de reboco antigo, foram realizadas nas patologias mais aparentes, conforme projeto básico elaborado por esta Secretaria, e executado conforme previsão contratual.*
- b) *Os serviços de lixamento de paredes com pintura antiga para recebimento da nova pintura, diferentemente do que faz acreditar a representante, não se destinam a "remover" a pintura antiga, mas a permitir que seja realizada a aderência da nova camada de pintura, o qual foi devidamente realizado e comprovado com o relatório fotográfico juntado pelo fiscal de contrato.*
- c) *Os serviços de pintura interna e externa foram realizadas conforme projeto básico e contrato, utilizando-se de material de qualidade certificada e dentro dos*

padrões técnicos, cuja aferição pode ser observada pela fiscalização, contudo, ressalta o fiscal que o desgaste apresentado pela representante não pode ser definido por marca, mas por uma série de fatores (umidade, intempéries; pelo uso e etc.)

d) Quanto a eventuais rachaduras, deve ser observado que a edificação é antiga, e que por falta de instrumentos que possam realizar a medição dos movimentos da estrutura da obra, sendo natural o aparecimento de trincas e rachaduras, e não menos raros, o reaparecimento das mesmas após o devido tratamento, visto que a edificação continuará a realizar movimentos estruturais.

e) Quanto as substituições de cerâmicas, foram executados os serviços conforme quantitativo determinado no projeto/contrato, e, mais especificamente, no tocando as fotos de cerâmicas quebradas junto à porta, ressalta-se que estas foram substituídas e entregues conforme previsão contratual, sendo que, em ação antropomórfica, foi retirado o portão de ferro que estava instalado na porta, sendo esta a causa das trincas/quebras naquele local.

f) Quanto aos serviços referentes ao piso granilite de alta resistência, foi constatado, após o aparecimento de fissuras — vide relatório fotográfico — que a execução não atendeu os parâmetros de qualidade do contrato, e que, após a vistoria realizada pelo fiscal do contrato, foi realizada à notificação da contratada, conforme documento juntado às fls. 18 dos autos.

Instada a se manifestar, a área técnica, através do Núcleo de Controle Externo de Edificações, nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 442/2022-7** (evento 18), sugeriu a extinção do processo sem resolução de mérito com fundamento no art. 177 177-A do RITCEES, com o conseqüente arquivamento.

O Ministério Público de Contas, através do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, por meio do **Parecer nº 1165/2022-1** (evento 22), anuiu à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva 00442/2022-7.

É o relatório. Passo a fundamentar.

VOTO

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Ressalta-se que o conhecimento da representação já foi realizado monocraticamente através da **Decisão Monocrática 00059/2022** (evento 16), por estarem presentes os requisitos objetivos de admissibilidade, razão pela qual ratifico os termos nela constantes.

Destaca-se que a Resolução TC 261/2013 - Regimento Interno desta Corte de Contas trouxe uma nova condição de prosseguimento de denúncias e

representações. Trata-se da avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, conforme previsão no artigo 177-A do mencionado Regimento.

Frisa-se que tal proceder não possui relação com a admissibilidade dos requisitos objetivos de tais processos, haja vista que, regimentalmente, esta análise é feita pela área técnica em momento posterior ao conhecimento da denúncia ou representação pelo Relator.

Para tal exame, então, devem ser analisados quatro fatores: risco, relevância, materialidade e oportunidade.

Neste contexto, estamos diante de uma efetiva ponderação de critérios, haja vista que por mais que haja risco, esse pode ser relativizado frente aos critérios citados no parágrafo acima.

No caso concreto a área técnica realizou essa ponderação e concluiu pelo não prosseguimento da representação.

A área técnica, nos termos da Instrução Técnica Conclusiva 442/2022, identificou baixo risco, materialidade e relevância desta ação de controle, bem como afirmou não se mostrar oportuna nesse momento, vejamos:

[...]

AVALIAÇÃO DO OBJETO DE CONTROLE

De acordo com o artigo 177-A da Resolução TC nº 261, incluído pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019, após atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida e Representação pelo Relator, a unidade técnica competente deve avaliar o objeto de controle segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para compor matriz de risco.

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco. *(Artigo, parágrafos e incisos incluídos pela Emenda Regimental nº 011, de 19.12.2019).*

§ 1º Para o disposto neste artigo, considera-se:

I - risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;

II - relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;

III - materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;

IV – oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.

§ 2º A análise da materialidade dos fatos que envolvam pagamentos de prestação continuada será efetuada considerando o somatório dos eventuais dispêndios já ocorridos, acrescidos daqueles previstos para os próximos cinco anos ou até a data prevista para a cessação dos pagamentos, o que ocorrer primeiro.

§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a avaliação de que trata este artigo revelar, em alto grau, o risco, a materialidade ou a relevância do objeto e desde que seja constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou

II – quando a avaliação indicar baixo risco, materialidade e relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante.

§ 4º Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de fiscalização.

Verifica-se dos autos que o objeto em análise se trata de um contrato de reforma e manutenção de três unidades escolares iniciado em dezembro de 2019 e ainda em vigência.

Segundo a Representação, a edificação já apresenta diversas irregularidades em especial, de qualidade do acabamento e falta de fiscalização.

Na ocasião de suas contrarrazões, os responsáveis concluem:

Por fim, ressalta-se que a obra foi entregue, conforme relatório do fiscal, conforme o padrão de qualidade exigidas pelo contrato e normas técnicas inerentes às atividades de reforma de edificações, contudo, quer-se responsabilizar e culpar os gestores nomeados na representação, mais uma vez, por patologias de construção civil que foram observadas quase um ano após a entrega e retorno das atividades da unidade escolar. Ademais, a única patologia que foi constatada na escola, a qual foi tomada conhecimento após a vistoria técnica, resultou em orientação de notificação da empresa contratada, mesmo que não seja o Secretário de Infraestrutura, gestor do aludido contrato, tão pouco, o responsável pela conservação de edificação escolar, os quais, por sua natureza, competem à Secretaria de Educação.

Ante todo o exposto, coloco-me a disposição para maiores esclarecimentos.

Respeitosamente,

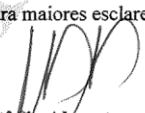

Leonardo Antônio Abrantes
Secretário Municipal de Infraestrutura
Portaria Nº 042/2021

Figura 1 - Conclusão da [Defesa/Justificativa 00083/2022-5](#)

Em cognição sumária, não se verificam os requisitos autorizadores para o prosseguimento processual. Isso porque, ainda que acompanhada de indícios de provas, a Representação não preenche os critérios de critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade.

O planejamento das ações aprovado para 2022 (PACE 2022) não permite inclusão de novas fiscalizações sem a retirada das linhas de ação selecionadas segundo os requisitos listados acima, razão pela qual a fiscalização se mostra **inoportuna** nesse momento.

Ainda que devidamente recebida como Representação, a apuração dos fatos narrados inevitavelmente passará pela inspeção ao local da obra.

Ademais, a fiscalização da obra não demanda urgência, uma vez que o contrato se encontra encerrado e as irregularidades apontadas, ainda que graves, **não representam risco imediato** à solidez da edificação ou aos seus usuários.

Além disso, o valor e as características da obra **não representam grande materialidade ou relevância**, frente aqueles objetos previstos no PACE 2022.

Luiz Henrique Lima destaca o desafio atual do Controle Externo:

As aceleradas mudanças características da sociedade da informação têm produzido fortes impactos na Administração Pública de todos os países e, conseqüentemente, imposto transformações e adaptações na atuação do Controle Externo. Como sublinha Ribeiro, o controle evolui no mesmo sentido da evolução do objeto controlado.

Essencialmente, exige-se do Controle Externo cada vez maior agilidade e objetividade, substituindo preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas. Nas sociedades democráticas, aumentam as pressões populares por maior transparência e eficiência na atuação do Poder Público e na gestão financeira do Estado. Cresce, em igual proporção, as cobranças do Parlamento e as responsabilidades das instituições e profissionais do controle externo.

Desta forma, atuar indiscriminadamente em todas as demandas que chegam a esta corte, além de contrário do disposto em nosso regimento interno, em especial no

art. 177-A da Resolução TC nº 261/2013 (RITCEES), vai de encontro a possibilidade de realização de ações mais efetivas.

Além disso, não se pode ignorar o custo de um processo de controle externo frente aos resultados obtidos e, por consequência, a necessidade de planejamento prévio capaz de viabilizar ações fiscalizatórias para questões de “menor monta”.

É neste ponto, que não se pode deixar de ponderar todas as competências atribuídas aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, e, por consequência, a obrigatoriedade de garantir determinado percentual de mão-de-obra para aquelas adequadamente planejadas ou demandas externas cujo alto risco, relevância, materialidade e oportunidade estejam configurados.

Diante do exposto, entende-se não haver interesse pelo prosseguimento da instrução processual, nos termos do art. 177-A do RITCEES, em virtude do baixo risco, materialidade e relevância desta ação de controle, bem como por não se mostrar oportuna nesse momento.

Assim, ao final será proposta a inclusão do objeto no banco de dados gerido pela SEGEX, a fim de subsidiar a elaboração do PACE 2023.

Todavia, o não processamento imediato da fiscalização não representa salvaguarda para eventuais irregularidades presentes no contrato.

Os responsáveis encontram-se cientes dos fatos narrados e, em caso de inclusão do objeto no PACE 2023 e confirmação das irregularidades apresentadas nesse processo, não poderão alegar desconhecimento.

Cumprе lembrar que segundo o art. 618 do Código Civil os executores têm responsabilidade objetiva pelos defeitos observados na obra pelo período de cinco anos.

Os Gestores Públicos, durante o prazo quinquenal de garantia, são obrigados a notificar os responsáveis pelos defeitos verificados nas obras públicas.

4. CONCLUSÃO

Verifica-se não estarem presentes as condições para o processamento imediato da fiscalização, nos termos do art. 177-A do RITCEES.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior propondo:

- A NOTIFICAÇÃO do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos narrados nesta instrução técnica;
- A EXTINÇÃO do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, considerado também a racionalização administrativa e economia processual, em consonância com o art. 177-A do RITCEES;
- A CIÊNCIA ao signatário da representação;
- A CIÊNCIA à Secretaria Geral de Controle Externo, na qualidade de gestora de banco de dados para subsidiar a elaboração do plano anual de fiscalização, nos termos do § 4º do inciso II do art. 177-A.

Assim sendo, pelos elementos constantes dos autos e considerações acima esposadas, adoto como razões de decidir o entendimento da área técnica, conforme a Instrução Técnica Conclusiva 442/2022-7, bem como do Ministério Público de Contas, conforme o Parecer nº 1165/2022-1, quanto a extinção do feito sem resolução de mérito, arquivando-se os autos.

3. DISPOSITIVOS:

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que os Eminentes Conselheiros aprovevem a seguinte minuta de Acórdão que submeto à consideração.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-525/2022:

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

1.1. CONHECER da presente representação;

1.2. NOTIFICAR o Chefe do Poder Executivo Municipal de Anchieta, bem como o Controle Interno daquele Município, por seu responsável, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, em relação aos fatos narrados na Instrução Técnica Conclusiva 442/2022-7, na forma do inciso II¹, § 3º do art. 177-A, da

¹ Art. 177-A

(....)

§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:

(...)

II – quando a avaliação indicar baixo risco, materialidade e relevância ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, sugerindo a extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, hipótese em que se dará ciência ao denunciante.

Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES, disponibilizando cópia aos respectivos responsáveis da referida Instrução Técnica Conclusiva;

2. DETERMINAR à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX, a **INSERÇÃO** dos fatos denunciados no banco de dados gerido pela, subsidiando a elaboração do plano anual de fiscalização, na forma do § 4^o, do artigo 177-A, da Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES;

3. EXTINGUIR O FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO com fulcro no inciso II, § 3^o do art. 177-A, da Resolução TC 261/2013 – RITCEES;

4. DAR CIÊNCIA ao representante, na forma do artigo 307, § 7^o ³ da Resolução TC 261/2013 – RITCEES, com o conseqüente **ARQUIVAMENTO** dos autos, após o esgotamento dos prazos processuais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 29/04/2022 – 15ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

² § 4^o Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo.

³ Art. 307.

(...)

§ 7^o O representante será cientificado da decisão do Tribunal.

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões