



## Acórdão 00213/2024-1 - 2ª Câmara

**Processo:** 05670/2023-7

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** CIM NOROESTE - Consórcio Público da Região Noroeste - Cim Noroeste

**Relator:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

**Representante:** H PROJ PLANEJAMENTO E PROJETOS LTDA

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –  
REPRESENTAÇÃO – ADMISSIBILIDADE – CONHECIMENTO  
– ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE – NÃO  
SELECIONÁVEL – NOTIFICAÇÃO PARA PROVIDÊNCIAS –  
EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO  
– CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.**

1. O Tribunal detém a competência para expedir atos normativos que regulamentem a condução dos processos em sua esfera de atuação, assim como a recepção de documentos e informações.

2. A ausência dos requisitos de critério de risco, relevância, materialidade e oportunidade enseja a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do artigo 177-A, §3º, II, do RITCEES.

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

### **I - RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação com pedido de medida cautelar, apresentada por H PROJ Planejamento e Projetos Ltda, em face do Consórcio Público da Região

Noroeste do Estado do ES – CIM Noroeste, apontando indícios de irregularidades supostamente praticadas na Concorrência Pública nº 002/2023, que tinha como objetivo a contratação empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, por unidades de medidas (M, M<sup>2</sup>, M<sup>3</sup>, KVA), conforme especificações técnicas, unidades e quantidades, constantes do anexo 1 – projeto básico.

A empresa representante aponta, em síntese, a existência de vícios, tais como a falta expressa do regime de execução no preâmbulo do edital, além de inconsistências nos quantitativos e ausência de previsão de serviços essenciais, a saber (peça 02):

- A ausência das quantidades mínimas e máximas a serem adquiridas,
- A exigência de experiência anterior de projetos em BIM,
- A ponderação da proposta técnica e de preços conforme subitem 13.2,
- A vedação à participação de licitantes em regime de consórcio,
- O rigor nas exigências contidas no edital.

Em seguida, a representante apresentou emenda à inicial (peça 04), por meio da qual requer a retificação dos pedidos inicialmente apresentados e procedência da representação.

Por meio do Despacho 40799/2023-7 (peça 06), o então conselheiro relator determinou a remessa dos autos para o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF), para que efetuasse a análise prévia de seletividade do objeto de controle, nos moldes do que determina o artigo 177-A da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2013, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES).

Recebido os autos, o NOF os encaminhou para a análise do Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED), o qual acostou ao feito o resultado do procedimento de Análise de Seletividade 00052/2023-8 (peça 07) e se manifestou por meio da Manifestação Técnica – MT 03627/2023-1 (peça 08), expedindo a seguinte proposta de encaminhamento:

## 6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**6.1. NOTIFICAR** o Sr. SIDICLEI GILES DE ANDRADE (Presidente do Consórcio CIM NOROESTE) e o Sr. WALAQUES PEREIRA CORRÊA (Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio CIM Noroeste) para conhecimento da presente representação e adoção das providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;

**6.2. EXTINGUIR** o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução nº 375/2023, c/c o art. 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES;

**6.3. ARQUIVAR** os presentes autos, nos termos do inciso III, art. 330 do RITCEES; e

**6.4. DAR CIÊNCIA** ao representante da decisão a ser deliberada.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em Parecer 5574/2023-7 (peça 11) da lavra do Procurador de Contas, Luciano Vieira, discordou da proposta da área técnica, opinando pelo conhecimento da representação e remessa dos autos à unidade técnica competente para análise, na forma regimental.

## II FUNDAMENTOS

### II.1 ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, necessário se faz avaliar o atendimento aos requisitos de admissibilidade para posterior processamento da presente representação, notadamente os constantes dos artigos 94, 100 e 101, da Lei Complementar Estadual 621 de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), a saber:

Art. 94. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I - ser redigida com clareza;

II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.

Art. 100. O exercício do controle externo decorrente da fiscalização de ato licitatório, contrato administrativo e demais instrumentos congêneres, inclusive no caso de contratação direta, será realizado sob o rito sumário, nos termos do Regimento Interno. Parágrafo único. Os órgãos e entidades da administração são responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e de sua execução.

Art. 101. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos.

Parágrafo único: Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Da mesma forma, o Regimento interno do TCEES aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013 também cuida dos requisitos em seu artigo 183 e seguintes, senão vejamos:

Art. 183. O exercício do controle externo decorrente da fiscalização de ato licitatório, contrato administrativo e demais instrumentos congêneres, inclusive no caso de contratação direta, observará o disposto nesta subseção. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 001, de 27.8.2013).

Art. 183. O exercício do controle externo decorrente da fiscalização de ato licitatório, contrato administrativo e demais instrumentos congêneres, inclusive no caso de contratação direta. Parágrafo único. Havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito será imposto rito sumário à representação, nos termos deste Regimento.

Art. 184. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos.

Art. 185. Após a apreciação dos requisitos de admissibilidade, o Relator, entendendo pertinente acolher a representação e sem prejuízo da adoção das medidas cautelares, encaminhará proposta de fiscalização ao Plenário para deliberação.

Art. 186. Aplicam-se às representações previstas nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

No presente caso, vê-se que a representação é subscrita por licitante, estando, portanto, amparada pelo artigo 101 da LC 621/2012.

Além disso, a petição inicial está redigida com clareza e apresenta informações sobre o fato (ainda que em sede indiciária) e indica a provável autoria, além de apontar circunstâncias e elementos de convicção, cumprindo, por isso, um dos requisitos aplicáveis às denúncias e representações.

Assim, estando satisfeitas as exigências legais e regulamentares para que seja admitida, conheço a presente Representação.

## II.2 ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE

Inicialmente, cumpre esclarecer que, qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos, conforme disciplinam os artigos 100 e 101 da LC 621/2012.

Antes de realizar a análise técnica, a MT 3627/2023 elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) faz uma breve ponderação sobre a atuação dos órgãos de controle, mais especificamente, aqueles de controle externo. Pontua que essa atividade se orienta pelos critérios de materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência, que fundamentam a escolha dos objetos a serem fiscalizados.

Dessa forma, argumenta ser necessário selecionar, de maneira objetiva, e com base em critérios previamente definidos, as atividades que requerem a atuação direta do órgão de controle, sendo dever do Tribunal de Contas estabelecer prioridades e planejar sua atuação, de forma que esta seja o mais eficiente possível.

Prossegue relatando que a recente Resolução 375 de 11 de julho de 2023 trata de forma detalhada e específica sobre a seletividade, ao passo que instituiu “*um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle*”. Traz aos autos a transcrição do art. 6º da referida norma, mencionando que será este o procedimento a ser seguido na análise do processo em comento, a saber:

Art. 6º No Procedimento de Análise de Seletividade, a unidade técnica competente concluirá:

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a informação de irregularidade alcançar a pontuação mínima na análise de seletividade e for constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou

II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, quando a análise de seletividade revelar o não atendimento dos critérios de seletividade ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, bem como pela extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante ou representante, conforme o caso.

Expõe ainda que, esta Resolução deve ser examinada em conjunto com a Decisão Plenária 11 de 8 de agosto de 2023<sup>1</sup>, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade. Assim, a equipe técnica explica o caminho percorrido para a conclusão pela proposta de encaminhamento. São duas etapas: de início deve ser feita a apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e após, a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

Todos os critérios devem ser somados e apenas constatando-se o atingimento de 50 pontos, passa-se à análise da segunda etapa, que deve apurar a gravidade, urgência e tendência da irregularidade denunciada de acordo com a matriz GUT. Essa segunda etapa da análise verifica os impactos da irregularidade narrada, o tempo necessário para que se assegure uma atuação eficaz, além da tendência de piora ao longo do tempo, caso não se adote uma ação de controle (art. 5º da Decisão Plenária 011/2023<sup>2</sup>). Por fim, será selecionada à fiscalização a irregularidade que atingir no mínimo 45 pontos na matriz GUT.

A partir desta análise, salientou que no caso em tela, a Representação formulada atingiu a pontuação de 55,60 no índice RROMa, e 2,00 no índice GUT, por isso,

---

<sup>1</sup> ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Decisão Plenária Nº 11, de 8 de agosto de 2023. Define os indicadores, parâmetros e pontuações a serem aplicados no Procedimento de Análise de Seletividade (PAS) de informações de irregularidade. Disponível em: <https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=3983794>**. Acesso: 24 jan. 2024

<sup>2</sup>“Art. 5º A aplicação da Matriz GUT consiste na atribuição de 1 (um) a 5 (cinco) pontos a cada critério de gravidade, urgência e tendência, conforme parâmetros definidos no Anexo III. § 1º O resultado da avaliação pela Matriz GUT será apurado por meio da multiplicação das notas atribuídas a cada critério. § 2º A unidade técnica competente deverá justificar a classificação de cada critério na Matriz GUT, ao realizar a análise de seletividade.”

sugerem o não prosseguimento do feito, com a conseqüente extinção da ação sem resolução de mérito. Isso porque, destaca a equipe técnica, que o art. 177-A, §3º, II, do RITCEES orienta desta forma:

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para análise prévia de seletividade do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, definidos em ato normativo, como condição para a instrução preliminar ou de mérito, a realização de fiscalização ou a inclusão em banco de dados a ser considerado no planejamento das futuras ações de controle externo.

**§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:**

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a análise prévia de seletividade revelar o atendimento dos critérios definidos no caput e for constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou

**II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para adoção de providências que entenderem cabíveis, quando a análise prévia de seletividade revelar o não atendimento dos critérios definidos no caput ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, com proposta de extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante. (Grifou-se!)**

Por sua vez, o Ministério Público de Contas discorda das alegações da área técnica, ressaltando que, a irregularidade apresentada pode representar violação aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade, da publicidade, e do caráter competitivo da licitação, nos termos estipulados dos arts. 37, caput, da CF/1988 e 3º, caput, da Lei n. 8.666/1993 (atualmente revogada).

Aduz ainda que, a previsão do artigo 177-A do RITCEES é excessiva, indo além dos limites da Constituição e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, o que caracterizaria renúncia de competência e inobservância da lisura no emprego dos recursos públicos. Assim, quanto aos requisitos da análise de seletividade, o *Parquet* considera que a avaliação do grau de risco, materialidade e relevância da fiscalização realizada pela unidade técnica é equivocada e que esses requisitos não oferecem critérios seguros para sua aplicação, deixando ao arbítrio do julgador a decisão sobre a conveniência da fiscalização.

Pois bem, considerando a narrativa fática apresentada, alerto que o controle externo não se presta a proteger interesses subjetivos de licitantes que não lograram êxito para vencer o certame e buscam no acionamento do controle externo um meio de desqualificar o licitante vencedor. Nesses casos, em que não há, a princípio qualquer indício de sobrepreço, superfaturamento, fraude ou corrupção, não há motivo para as entidades superiores fiscalizadoras agirem tão somente na defesa de interesses subjetivos particulares.

Considerando as manifestações da área técnica e do Ministério Público de Contas a respeito do procedimento de Análise de Seletividade e da sua aplicação *in casu*, realizo breves apontamentos gerais, com o objetivo de demonstrar que se trata de uma iniciativa de orientar os esforços de fiscalização para setores que apresentam maior risco e relevância, sem exceder as balizas legais estabelecidas.

Com efeito, é pertinente ressaltar que, mesmo diante das amplas atribuições conferidas pela Constituição Federal, a função do Tribunal de Contas, enquanto órgão de controle externo, apresenta uma complexidade considerável. Nesse cenário, a introdução da análise de seletividade surge como uma ferramenta estratégica, destinada a priorizar e orientar a alocação de recursos e esforços do Tribunal de Contas para áreas mais estratégicas e relevantes. Essa abordagem torna-se imprescindível para assegurar uma atuação eficiente e eficaz, traduzindo-se em ações mais incisivas e certeiras na correção de desvios, visando aprimorar a gestão pública.

A seletividade, longe de ser confundida com arbitrariedade, é respaldada por parâmetros técnicos objetivos. Esses critérios foram cuidadosamente estabelecidos para assegurar que a seleção dos processos a serem analisados reflète a eficiência desta Corte em zelar pelo adequado funcionamento da máquina pública, em privilégio do princípio da eficiência. Conforme a própria Resolução Nº 375, de 11 de julho de 2023 introduz, essa perspectiva busca, assegurar maior eficiência ao controle externo, com previsão nos artigos 70 e 71 da Constituição, priorizando os esforços em ações de maior impacto em termos sociais, financeiros e orçamentários. Embora pareça uma novidade nesta instituição, a análise de seletividade já é uma tendência discutida há



alguns anos no cenário mundial e nacional<sup>3</sup> das entidades fiscalizadoras superiores, tendo sido recentemente incorporada em outros Tribunais de Contas.

São evidências dessa nova tendência o Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC) propor a utilização de medidas para racionalizar a geração de processos, por meio de critérios de risco, relevância e materialidade e o art. 170 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021<sup>4</sup> (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), ao dispor que os órgãos de controle devem adotar, na fiscalização dos atos nela previstos, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco.

Embora pareça uma novidade nesta instituição, introduzido nesta Corte de Contas pela Resolução 375/2023 em conjunto com a Decisão Plenária 11/2023, a análise de seletividade já está incorporada em outros Tribunais de Contas. Um exemplo ilustrativo é a Resolução 165/2020 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, que estabelece diretrizes para a seleção de processos a serem fiscalizados pelo TCE/SC. Assim como a normativa vigente no Espírito Santo, essa resolução catarinense também define critérios objetivos para a seleção de processos, considerando fatores como impacto financeiro, materialidade, relevância social e potencial dano ao erário. Destaco, ainda, iniciativas semelhantes no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia<sup>5</sup> e no Tribunal de Contas da União (TCU).

Verifiquei também que a doutrina especializada tem se debruçado em analisar os efeitos quantitativos e qualitativos da adoção de procedimentos de seletividade no âmbito do controle externo. Referencio, na oportunidade, os artigos intitulados “Seletividade do Controle Externo em Auditoria Operacional”<sup>6</sup> e “Matriz de risco,

---

<sup>3</sup> A seletividade foi temática de destaque no 2º Laboratório de Boas Práticas dos Tribunais de Contas. Vide: <https://atrimon.org.br/inteligencia-artificial-e-seletividade-serao-abordados-no-3o-dia-do-2o-laboratorio-de-boas-praticas-dos-tribunais-de-contas/>. Acesso: 25, jan. 2024.

<sup>4</sup> Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#). [...]

<sup>5</sup> Vide: <https://tcerro.tc.br/2020/09/25/tcs-do-es-e-de-sc-conhecem-metodologia-e-resultados-obtidos-pelo-tce-ro-com-procedimento-de-seletividade-de-aco-es-de-controle/>. Acesso: 25, jan. 2024.

<sup>6</sup> HENRIQUES LIMA, Dagomar. Seletividade do Controle Externo em Auditoria Operacional. **Revista do TCU**, n. 115, p. 24-33, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/384>. Acesso: 25, jan. 2024.

seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores”<sup>7</sup>, ambos de autoria de servidores vinculados a órgãos de controle externo.

Não há, portanto, qualquer disposição regimental que ultrapasse os limites estabelecidos pela Constituição e pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas, tampouco qualquer cenário de renúncia de competência. O que se verifica é uma iniciativa de orientar os esforços de fiscalização para setores que apresentam maior risco e relevância, sem exceder as balizas legais estabelecidas.

Pois bem. Ao examinar o caso em questão, é relevante ressaltar que a equipe técnica constatou que a alegada irregularidade denunciada alcançou a pontuação de 55,60 no índice RROMa, conforme documentado na peça 07. Posteriormente, a avaliação do índice GUT revelou um valor de 2,00, indicando a falta de pertinência da matéria para a realização de uma ação de controle. Nesse sentido, tendo em vista o resultado da Análise de Seletividade, entendo que, **não havendo a seleção do feito para a realização imediata de uma ação de controle, também resta prejudicada a apreciação da medida cautelar pleiteada pela representante, por ausência de condição de prosseguibilidade do processo, isto é, a Análise de Seletividade positiva, razão pela qual o processo deve ser extinto sem resolução do mérito.**

Por derradeiro, esclareço que o juízo proferido na presente oportunidade pela extinção do processo em nada impede ou prejudica que os fatos narrados na representação apreciada sejam novamente objeto de nova representação ou denúncia ou objeto de nova apreciação, seja de ofício ou mediante provocação. O arquivamento liminar não significa a ausência de controle externo, mas tão somente que, no presente feito, os critérios para a imediata ação de controle não foram alcançados, o que não impede, esclareço, ações fiscalizatórias posteriores.

---

<sup>7</sup> MOURÃO, Licurgo; VIANA FILHO, Gélzio. Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores. **Revista do TCU**, n. 116, p. 61-71, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/292/>. Acesso: 25, jan. 2024.

Ademais, acrescento que há expressa previsão regimental para que quando a ação de controle não se mostrar oportuna, com proposta de extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, os fatos apontados nas representações e denúncias sejam inseridas automaticamente no banco de dados da Secretaria Geral de Controle Externo (artigo 177-A, §3º, II e §4º<sup>8</sup>). Assim, eventualmente, passarão por novo procedimento de análise para Seleção de Ações Controle. Portanto, fica claro que o arquivamento do feito não representa de maneira alguma renúncia de competência, posto que as supostas irregularidades ventiladas permanecerão nos registros deste órgão fiscalizatório.

Nesse sentido, acompanhando o posicionamento técnico e divergindo do ministerial, com fundamento no §3º, II, do art. 177-A do RITCEES, entendo pela notificação do Senhor Sidiclei Giles de Andrade, Presidente do Consórcio CIM NOROESTE e do Senhor Walaques Pereira Corrêa, Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio CIM NOROESTE, para que tomem conhecimento da representação e adotem as providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados, e pela extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução TC 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES.

### 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), acompanhando o entendimento da área técnica e divergindo do entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de

---

<sup>8</sup> “Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para análise prévia de seletividade do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, definidos em ato normativo, como condição para a instrução preliminar ou de mérito, a realização de fiscalização ou a inclusão em banco de dados a ser considerado no planejamento das futuras ações de controle externo [...] § 3º A unidade técnica competente se manifestará: [...] II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para adoção de providências que entenderem cabíveis, quando a análise prévia de seletividade revelar o não atendimento dos critérios definidos no caput ou, ainda, **quando a ação de controle não se mostrar oportuna, com proposta de extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se 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 controle externo.** (Redação dada pela Emenda Regimental nº 016, de 8.12.2020)” (grifos nossos).

deliberação:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 **CONHECER DA REPRESENTAÇÃO**, por atendimento aos requisitos dos artigos 94, e incisos da LC 621/2012;

III.2 **NOTIFICAR** os senhores Sidiclei Giles de Andrade – Presidente do Consórcio CIM Noroeste e Walaques Pereira Corrêa – Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio CIM Noroeste, para que tomem conhecimento da representação adotem as providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;

III.3 **EXTINGUIR** o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução TC 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;

III.4 Dar **CIÊNCIA** aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

III.5 Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR** os autos.

**Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**

Conselheiro relator

**VOTO VISTA**

**EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO**

Trata-se de Representação, *com pedido de medida cautelar*, formulada por H Proj Planejamento e Projetos Ltda., pessoa jurídica de direito privado, em face do Consórcio Público da Região Noroeste do Estado do Espírito Santo – CIM Noroeste, noticiando possíveis irregularidades/ilegalidades no processo licitatório **Concorrência Pública nº 02/2023**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na elaboração das peças técnicas e gráficas necessárias e indispensáveis à execução

de obras públicas com tipologias e complexidades variadas e outras atividades correlatas, por unidades de medidas (M, M<sup>2</sup>, M<sup>3</sup>, KVA), conforme especificações técnicas, unidades e quantidades, constantes do anexo 1 – projeto básico.

Em homenagem ao princípio da economia processual, bem como por já ter sido o processo relatado no bojo do Voto do Relator, dispensada está a apresentação do relatório.

Pautados os autos na 5ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, ocorrida no dia 09 de fevereiro de 2024, solicitei vista após a apresentação do respeitável Voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

Na ocasião, o Exmo. Conselheiro Relator endossou o entendimento da área técnica e divergiu do Ministério Público de Contas, concluindo o seu voto nos seguintes termos:

#### ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 **CONHECER DA REPRESENTAÇÃO**, por atendimento aos requisitos dos artigos 94, e incisos da LC 621/2012;

III.2 **NOTIFICAR** os senhores Sidiclei Giles de Andrade – Presidente do Consórcio CIM Noroeste e Walaques Pereira Corrêa – Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio CIM Noroeste, para que tomem conhecimento da representação adotem as providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;

III.3 **EXTINGUIR** o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução TC 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;

III.4 **Dar CIÊNCIA** aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

III.5 Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR** os autos.

E, como dito, no propósito de analisar com maior profundidade o caso concreto, pedi vistas dos autos.

É o que importa relatar.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Como exposto, tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por H Proj Planejamento e Projetos Ltda., em face do Consórcio Público da Região Noroeste do Estado do Espírito Santo – CIM Noroeste, noticiando possíveis irregularidades/ilegalidades no processo licitatório **Consórcio Público nº 02/2023**.

Na 5ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara, realizada em 09/02/2024 solicitei vistas dos autos para respeitosamente divergir do voto do relator, que acompanhou a equipe técnica desta Casa, no sentido de extinguir o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º da Resolução 375/2023, c/c o artigo 177-A, §3º, inciso II do RITCEES.

Pois bem, verifica-se em sede instrutória preliminar, que o NOF apresentou a “**Análise de Seletividade 00052/2023-8 (peça 07)**”, concluindo a demanda como não selecionável, com base no art. 177-A do RITCEES c/c a Resolução nº 375/2023 e Decisão Plenária nº 011/2023. Ato seguinte, proferiu a **Manifestação Técnica 03627/2023-1 (peça 08)**, concluindo pelo não seguimento do feito, *in verbis*:

### **6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

**6.1. NOTIFICAR** o Sr. SIDICLEI GILES DE ANDRADE (Presidente do Consórcio CIM NOROESTE) e o Sr. WALAQUES PEREIRA CORRÊA (Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio CIM Noroeste) para conhecimento da presente representação e adoção das providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;

**6.2. EXTINGUIR** o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução nº 375/2023, c/c o art. 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES;

**6.3. ARQUIVAR** os presentes autos, nos termos do inciso III, art. 330 do

RITCEES; e

**6.4. DAR CIÊNCIA** ao representante da decisão a ser deliberada.

Seguindo o rito regimental, o feito foi remetido ao Ministério Público de Contas – MPEC/ES que, nos termos do **Parecer do Ministério Público de Contas 5574/2023-7 (peça 11)**, opinou diferentemente do que foi concluído pela Manifestação Técnica 03627/2023-1, quanto à ausência de análise do mérito, pugnando pelo conhecimento da representação e pelo prosseguimento do feito, com a devolução dos autos à unidade técnica para instrução, nos termos regimentais, argumentando, em síntese:

“A criação de soluções antijurídicas que inviabilizam o resguardo do interesse público consubstancia clara hipótese de renúncia de competência, o que não é admissível no âmbito do ordenamento jurídico pátrio em obediência aos máximos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

O que se depreende das asseverações relacionadas à análise do art. 177-A do RITCEES é a nítida pretensão de se obstaculizar o legítimo exercício do direito garantido aos licitantes, contratados, pessoa física ou jurídica disposto nos arts. 93 e 101 da LC n. 621/2012.

Portanto, exorbitam ao texto constitucional e legal condicionar o processamento da representação a quaisquer requisitos estranhos aos já dispostos na LC n. 621/2012.

Ademais, deve-se destacar que os chamados requisitos para processamento da denúncia e representação, risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, não apresentam sequer um critério seguro para sua aplicabilidade, de modo que fica ao livre arbítrio do julgador decidir diante do caso concreto pela conveniência ou não de exercer a fiscalização ou simplesmente, em prol da eficiência, extinguir o processo sem exame do mérito.

Diante de tudo isso, mostra-se incabível a aplicação do artigo 177-A do RITCEES.”

Ademais, constata-se a existência de **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 7459, ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR)**, por meio de petição encaminhada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, na qual questionou a

legalidade do art. 177-A do RITCEES, aprovado pela Resolução nº 261/2013, notadamente, em relação à criação da etapa intitulada “*análise prévia de seletividade do objeto de controle*”, como condição para o processamento das denúncias e representações no âmbito do TCE/ES, da qual destaca-se:

*“Muito além de um dever do Tribunal de Contas, é um direito constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, § 2º, CF), não somente denunciar a prática de irregularidades ou ilegalidades, mas também vê-las regularmente processadas e apreciadas pelo órgão de controle externo, independentemente de suas dificuldades estruturais ou da materialidade da infração.*

[...]

*Conforme dito, a criação de soluções antijurídicas que inviabilizam o resguardo do interesse público consubstancia clara hipótese de renúncia de competência, bem como abominável restrição ao titular da res publica de requerer a apuração de qualquer ilegalidade na aplicação dos recursos públicos, conforme delineado no texto constitucional, o que não é admissível no âmbito do ordenamento jurídico pátrio em obediência aos máximos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.*

*Em suma, o art. 177-A do RITCEES ao condicionar a deflagração de processo de fiscalização, mesmo quando atendidos os requisitos de admissibilidade para o conhecimento da denúncia pelo relator, a critérios de risco, relevância, materialidade, repita-se, dotados de máxima abstração e generalidade, cria ilegítima restrição ao exercício do direito garantido aos cidadãos e associações, bem assim ao desempenho do dever imposto aos agentes públicos arrolados no art. 99, § 1º, da LC Estadual n. 621/2012.*

*Inclusive, negar a deflagração de procedimento de fiscalização, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, além de vilipendiar o direito e o dever de denúncia previsto no art. 74, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, constitui verdadeira negativa de jurisdição. Além disso, fomenta a impunidade, na medida que apenas o Tribunal de Contas possui competência legal para aplicação de penalidade pela violação às normas legais, conforme art. 1º, incisos I e XIV, da LC n. 621/2012.”*

Em razão disso, considerando a divergência entre os membros desta Corte de Contas acerca da matéria, **compreendo prudente o sobrestamento destes autos até ulterior decisão do Supremo Tribunal Federal**, com base na jurisprudência deste



Tribunal, cujas decisões foram pelo sobrestamento até decisão final do STF sobre a matéria discutida, como a seguir citado:

**PROCESSO TC 065/2012, 084 - Decisão 00823/2020-9:**

AUDITORIA ESPECIAL – DANO AO ERÁRIO – FATOS 2005 A 2008 – PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA – OCORRÊNCIA - PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA - TEMA 899 - REPERCUSSÃO GERAL – AGUARDAR TRÂNSITO EM JULGADO DO RE 636.886 – PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA – SOBRESTAR. (g.n.)

**PROCESSO TC 8846/2010, 098 - Decisão 00822/2020-4:**

Tendo sido a matriz regularmente constituída, se passaria a tese já exposta pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun, no sentido de sobrestar os autos, in verbis:

“...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 do instrução processual quando o tempo transcorrido desde os fatos assim o permitir, situação esta já observada em diversos julgados deste Tribunal de Contas.

Ao revés, em havendo sido regularmente constituída a matriz de responsabilização, oportunamente se passaria à imperiosa avaliação a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em cada caso concreto, em conformidade com o posicionamento a ser adotado pela Corte Excelsa no julgamento do Recurso Extraordinário RE 636.886, conforme proposto pelo eminente Conselheiro Chamoun, posicionamento este ao qual me filio, com os destaques e adendos apresentados nesta fundamentação.”

No que tange as teses citadas, na 39ª sessão ordinária o relator dos autos TC 5069/2013-1, encampou o entendimento do voto vista, originando a decisão 3120/2019-8, que foi aderida pela maioria do plenário, vencido, tão somente, o Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pelo indeferimento do sobrestamento e prosseguimento do feito.

**PROCESSO TC 8382/2015, 51 - Decisão 00306/2021-1:**

Em sequência, foi proferida a decisão 3562/2019, determinando o sobrestamento do feito até ulterior definição dos procedimentos a serem adotados pelos tribunais de contas, em razão do entendimento firmado no supremo tribunal federal, por meio do tema 835, de repercussão geral. Posteriormente, conforme consta da certidão 03139/2020, a questão relacionada ao entendimento do STF foi definida por esta corte através da decisão plenária 00015/2020-4, tendo sido os presentes autos

encaminhados a este relator para prosseguimento. (destaque nosso)

[PROCESSO TC 5575/2023, 57 - Decisão 03254/2023-8:](#)

1.5. SOBRESTAR os presentes autos aguardando decisão final nos autos da Ação de Direta de Inconstitucionalidade sob o nº 5611/STF;(g.n.)

O eminente Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo vem se manifestando no sentido de **SOBRESTAR** o julgamento dos autos até decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7459, em observância aos princípios da celeridade, duração razoável do processo e economia processual. Ao passo que outros pares têm o entendimento convergente com o da equipe técnica, pela resolução do feito sem julgamento do mérito, como pode se verificar nos processos TC 5643/2023; TC 3302/2022; TC 3316/2023.

Outrossim, a despeito do **Princípio da Independências entre as Instâncias**, há situações em que o resultado de uma esfera repercute nas demais, como ocorre nos casos em que há ação de controle de constitucionalidade tramitando concomitantemente. Nesse cenário, **apreendo que o presente caso se amolda à hipótese aventada**. Isso porque a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7459 tem como objeto justamente apreciação do art. 177-A do RITCEES que, por sua vez, fundamenta a manifestação da equipe técnica do TCEES pela extinção do feito sem resolução do mérito.

Nesse contexto, mantendo coerência com meu posicionamento assentado em processos semelhantes, com o posicionamento deste Tribunal e, ainda, visando salvaguardar o **Princípio da Segurança Jurídica**, decido pela imperiosa necessidade de se promover o **SOBRESTAMENTO** do julgamento dos autos até o trânsito em julgado da ADI 7459 no Supremo Tribunal Federal.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, **acompanhando parcialmente o entendimento ministerial e divergindo do entendimento da área técnica e do Relator**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de DECISÃO que submeto à sua

consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **SOBRESTAR** o julgamento do presente processo até o trânsito da ADI 7459 no Supremo Tribunal Federal, em razão da fundamentação exposta;
2. **DAR CIÊNCIA** aos interessados do teor da decisão tomada por este Tribunal.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**  
Conselheiro

#### 1. ACÓRDÃO TC- 213/2024

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

- 1.1 **CONHECER DA REPRESENTAÇÃO**, por atendimento aos requisitos dos artigos 94, e incisos da LC 621/2012;
- 1.2 **NOTIFICAR** os senhores Sidiclei Giles de Andrade – Presidente do Consórcio CIM Noroeste e Walaques Pereira Corrêa – Presidente da Comissão de Licitação do Consórcio CIM Noroeste, para que tomem conhecimento da representação adotem as providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;
- 1.3 **EXTINGUIR** o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução TC 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;
- 1.4 Dar **CIÊNCIA** aos interessados e ao MPC, na forma regimental;

**1.5** Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR** os autos.

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu e votou por sobestar o julgamento até o trânsito da ADI 7459 no STF.

**3.** Data da Sessão: 01/03/2024 - 7ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Coelho do Carmo (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Relator**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao Procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

## **Subsecretária das Sessões**