



## Acórdão 00336/2024-5 - 2ª Câmara

**Processo:** 05947/2023-6

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

**UG:** PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** FABRICIO PETRI, LEONARDO ANTONIO ABRANTES, FABIANO MEZADRI

**Representante:** ANGELA MARCIA CYPRIANO ASSAD

**REPRESENTAÇÃO – CRITÉRIOS DE SELETIVIDADE –  
PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DA DECISÃO DE MÉRITO – VIA  
PREFERENCIAL – IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO  
- EXTINGUIR O FEITO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – DAR  
CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

Sendo possível tanto o não prosseguimento da representação baseado em juízo de seletividade, quanto a sua improcedência de plano, esta é a via preferencial a ser trilhada, considerando o princípio da primazia da decisão de mérito, no espírito dos artigos 4º e 6º do novo código de processo civil.

**O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**

### **I RELATÓRIO**

Tratam os autos de **REPRESENTAÇÃO** apresentada pela senhora **Angela Márcia Cypriano Assad**, Vereadora do Município de Anchieta, em face dos senhores

**Fabício Petri** – Prefeito, **Fabiano Mezdri** - Secretário de Infraestrutura e **Leonardo Antônio Abrantes** - ex-Secretário de Infraestrutura, daquele município, alegando “desrespeito às regras e aos princípios que norteiam a Administração Pública, pela prática do abuso de poder político sobre bens de “uso comum do povo” e o mau uso do dinheiro público, dando prejuízos ao erário”.

Alega a Representante, em síntese, que foi “anunciado em site oficial da Prefeitura Municipal de Anchieta, que dez abrigos de ônibus seriam removidos do centro da cidade de Anchieta para dar lugar ao um novo modelo de abrigo de ônibus. Segundo relato do Secretário de Infraestrutura do Município na época, o Senhor Leonardo Abrantes”.

Alega, ainda, que os abrigos instalados entre o final de 2014/2015, por meio de licitação, eram em estrutura tubular de aço inox fortemente indicado para construções em áreas litorâneas, exatamente pela questão da maresia, bem como o assento de madeira Angelim Pedra, que se encontravam em ótimo estado de conservação e teriam muito tempo de vida útil para a sociedade anchietense, no entanto, foram removidos e substituídos por novos de material inferior (metal galvanizado e assento de madeira pinus tratada) e não indicado para litoral.

Em síntese, requer a Representante o seguinte:

#### **DOS PEDIDOS**

Ante o exposto, **requer seja recebida a presente REPRESENTAÇÃO para ciência e que ao final seja investigadas as referidas condutas e tomada as devidas providências cabíveis;**

Requer também, **seja o Ministério Público de Contas intimado para o conhecimento da presente Representação e, bem como, tomar as medidas cabíveis necessárias.** – g.n.

Por meio da Decisão Monocrática 01369/2023-3, determinei a notificação das autoridades competentes para que apresentassem informações que julgassem necessárias em face das alegações da Representante, e, após a apresentação de esclarecimentos, por meio da Decisão Monocrática 01471/2023-3, conheci da representação.

Encaminhados os autos à SEGEX, a Área Técnica procedeu à Manifestação Técnica 03618/2023-2, com a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) Determinar a notificação dos senhores Fabrício Petri, Prefeito Municipal de Marataízes, e da senhora Pâmela Amélia da Silva Oliosi Bernardi, Controladora Municipal, para a adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;
- b) Extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Res. 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;
- c) Arquivamento dos presentes autos, nos termos do inciso III, art. 330 do RITCEES;
- d) Ciência da decisão a ser deliberada ao representante.

Por meio do Parecer 00591/2024-1, o *Parquet* de Contas, divergindo do posicionamento técnico. Primeiramente, contesta a negativa de deflagração do procedimento de fiscalização com base no art. 177-A do Regimento Interno, pois vilipendiaria o direito e o dever de denúncia previsto no art. 74, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, constituindo em verdadeira negativa de jurisdição. Ainda, em homenagem ao princípio da primazia ou preferência da decisão de mérito, previsto no art. 4º do Código de Processo Civil, defende a improcedência da representação, considerando não restarem configuradas e/ou comprovadas as irregularidades alegadas pela representante, inexistindo violação aos princípios atinentes ao direito administrativo e constitucional.

**É o relatório.**

## VOTO

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

A Área Técnica, por meio da Manifestação Técnica 3618/2023, tece considerações acerca da atuação dos Tribunais de Contas, nos seguintes termos:

Antes de promover a análise da documentação que compõem estes autos, é importante fazer uma breve consideração sobre atuação dos órgãos de controle. Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância,

oportunidade,risco, gravidade, urgência e tendência.

Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão consiga exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos Entes Públicos, razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base em critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle. Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina 'universo de controle', o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.

Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece prioridades e define o que será objeto de fiscalização; no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.

Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 349/2020 e 352/2021.

Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 375/2023, que tratou, detalhada e especificamente, da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle.

Essa nova resolução, juntamente com a Decisão Plenária nº11/2023, estabeleceram critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.

Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada (Res.375/2023):

Art. 1º Fica instituído o Procedimento de Análise de Seletividade (PAS) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), regulado nos termos desta Resolução, destinado a priorizar ações que estejam alinhadas à estratégia institucional e em harmonia com o planejamento das atividades de controle e com os recursos disponíveis.

A referida resolução em conjunto com a Decisão Plenária em destaque previram, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas

recebidas pelo Tribunal, o procedimento a ser seguido nesta análise.

**Res. 375/2023**

“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.”

Quanto ao teor da representação em si, assim assevera:

A Resolução n. 375/2023 foi regulamentada pela Decisão Plenária n. 011/2023, que definiu os critérios e pesos da análise da seletividade.

A decisão estabelece que a análise da seletividade será feita em duas etapas:

- A apuração do índice RROMa, que calcula a pontuação dos critérios relevância, risco, oportunidade e materialidade; e
- A verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

Para tornar mais objetiva a apuração do índice RROMa, a decisão plenária estabeleceu quais são os indicadores capazes de mostrar a relevância, o risco, a oportunidade e a materialidade da informação:

**I - de risco:**

- a) resultado da última apreciação das contas anuais do prefeito, se órgão ou entidade municipal, ou do último julgamento das contas anuais do ordenador de despesas, caso não seja municipal;
- b) faixa ou índice de avaliação do controle interno;
- c) faixa ou índice de transparência ativa;
- d) detecções em matriz de risco, formada por malhas eletrônicas e informações estratégicas;
- e) tempo decorrido desde a última auditoria de conformidade realizada pelo TCEES no município ou unidade gestora estadual;
- f) histórico de multa ou débito do gestor do objeto alvo da informação de irregularidade;
- g) relato de fraude ou corrupção na informação de irregularidade.

**II - de relevância:**

- a) porte da população atingida pela irregularidade informada;
- b) origem da informação;
- c) faixa de classificação no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), se município;
- d) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M);
- e) quantidade de denúncias e representações contra a Administração municipal ou a Administração da unidade gestora estadual, em relação à média; e
- f) valor financeiro do dano informado ou identificado, se for o caso; ou
- g) área temática do objeto, com as pontuações previstas no Anexo IV, caso não haja dano informado ou identificado;

### **III - de oportunidade:**

se o fato está em andamento ou ocorreu há menos de cinco anos;

### **IV - de materialidade:**

- a) valor financeiro associado ao objeto; ou
- b) impacto orçamentário: razão entre o valor financeiro associado ao objeto e o orçamento do ente, se órgão ou entidade municipal, ou da unidade gestora, caso contrário

Após o somatório da pontuação de todos esses critérios, se verificado que a informação atingiu ao menos 50 (cinquenta) pontos (art. 4º da Decisão Plenária 011/2023), passa-se à análise da segunda fase de seletividade, consistente na apreciação da gravidade, urgência e tendência (matriz GUT).

Essa 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).

Após essa verificação, considerar-se-á apta a ser selecionada a informação que atingir, no mínimo, 45 pontos na matriz GUT (art. 6º, da Decisão Plenária 011/2023). No caso em análise, verificou-se que a informação atingiu a **pontuação de 30,57**, conforme registrado no evento eletrônico 47, no índice RROMa, ou seja, sequer foi encaminhada para análise do índice GUT, o que demonstra a **desnecessidade de seleção da matéria para a realização de ação de controle.**

Diante desse resultado, o Regimento Interno desta Corte de Contas, orienta no sentido do não prosseguimento do feito (inciso I, §3º do art. 177-A), senão vejamos:

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.

[...]

§ 2º-A **A remessa à unidade técnica para a análise prévia de seletividade**, prevista no caput, **ocorrerá antes da apreciação de medida cautelar**, exceto nos casos em que, por fundamentada urgência, o Relator entender que deva deferi-la ou indeferi-la anteriormente.

[...]

§ 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

Assiste razão à Área Técnica em relação a toda a argumentação trazida em relação aos termos da Resolução Nº 375, de 11 de julho de 2023, que dispõe sobre o Procedimento de Análise de Seletividade de informações de irregularidade destinado a priorizar as ações de controle externo, no âmbito desta Corte. Inclusive, em diversas situações tenho me posicionado no sentido da aplicabilidade desse normativo.

Entretanto, na presente situação, a despeito da correção dos argumentos trazidos, posiciono-me por acolher o entendimento do *Parquet* de Contas na parte em que defende a extinção do processo com resolução do mérito, por improcedência da representação. Nesse mister, assim se posicionou no Parecer 00591/2024-1:

*Não obstante, à vista dos elementos colacionados aos autos é possível que haja o enfrentamento de mérito, sem retorno dos autos à Unidade Técnica, em razão do princípio da primazia ou preferência da decisão de mérito previsto no art. 4º do Código de Processo Civil.*

*No caso vertente, observa-se que a Administração Pública, embasada no seu poder discricionário, efetuou a troca dos abrigos de ônibus sob justificativa técnica e após prévio estudo e teste do novo material utilizado no modelo ora adotado, conforme comprovam os documentos anexados às fls. 1/7, dos eventos 22/23 e 1/6, evento 24.*

*Além disso, através das fotos anexadas às fls. 1/7, evento 18, foi possível constatar que à Administração Pública fez um levantamento sobre os abrigos/paradas de ônibus, demonstrando os problemas de desgaste e depreciação dos bens.*

*Já as fotos anexadas às fls. 4/5, evento 20, demonstram unidades já instaladas e que se encontram em condições normais de conservação e uso.*

*Portanto, a troca dos abrigos de ônibus tem fundamento no poder discricionário da administração, que tem a capacidade de tomar decisões com base em critérios de conveniência e oportunidade.*

*No caso, não se encontra, a priori, irregularidade na conduta dos representados, de modo que, nesse contexto, significa que a troca de abrigo de ônibus não está associada a violações de normas ou regulamentos estabelecidos. Em outras palavras, a administração tem a liberdade de tomar decisões relacionadas à instalação de abrigos de ônibus, desde que essas decisões estejam dentro dos limites legais e não violem princípios éticos ou normas específicas.*

*O poder discricionário é a margem de liberdade que a administração pública possui para tomar decisões em situações em que a lei não estabelece uma regra específica. Isso significa que a administração tem a flexibilidade para agir de acordo com o contexto e os interesses públicos.*

*Sabe-se da importância que é essa discricionariedade ser exercida de forma razoável e de acordo com os princípios legais para evitar abusos de poder. Caso contrário, as decisões administrativas podem ser questionadas judicialmente ou extrajudicialmente.*

*Porém, conforme já dito, no caso concreto, não restam configuradas e/ou comprovadas as irregularidades alegadas pela representante, inexistindo violação aos princípios atinentes ao direito administrativo e constitucional.*

Assim, acompanho o entendimento ministerial no sentido de que não restaram configuradas ou comprovadas as irregularidades alegadas no bojo da representação, já que a Administração, ao efetuar a troca dos abrigos de ônibus, utilizou-se de seu poder discricionário e se baseou em justificativa técnica. Com efeito, mesmo concordando com a aplicação, em geral, dos critérios da Resolução TC n. 375/2023, na presente situação, comungo do mesmo posicionamento do *Parquet* de Contas, no sentido de que, sendo possível o enfrentamento “desde já” do mérito, esta é a via



preferencial, em homenagem ao princípio da primazia ou preferência da decisão de mérito previsto no art. 4º do Código de Processo Civil. Aliás, não só o artigo 4º como também o artigo 6º do Código de Processo Civil trazem a primazia da decisão de mérito. Vejamos:

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.

Em suma, sendo possível tanto o não prosseguimento da representação baseado em juízo de seletividade, quanto a improcedência da representação de plano, esta é a via preferencial a ser trilhada, considerando o princípio da primazia da decisão de mérito, no espírito dos artigos 4º e 6º do Novo Código de Processo Civil.

Assim, acompanho parcialmente o entendimento ministerial, ou seja, no que tange à análise de mérito desencadeada, e o adoto como razões de decidir.

### **3. DISPOSITIVO**

Diante do exposto, considerando a fundamentação constante do item 2 acima, acompanhando parcialmente o Ministério Público de Contas, e divergindo parcialmente da Área Técnica, VOTO no sentido de que os Eminentes Conselheiros aprovem a seguinte proposta de Acórdão que submeto à consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
**Conselheiro Relator**

## 1. ACÓRDÃO TC- 336/2024

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 CONSIDERAR** a presente representação **improcedente**, e **EXTINGUIR o feito com resolução do mérito**, nos termos do art. 95, inciso I da Lei Complementar n. 621/2012, c/c art. 176, §3º, inciso II, do RITCEES.

**1.2 DAR CIÊNCIA**, na forma regimental, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado

**2.** Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Vencido o conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que divergiu, acompanhando a área técnica.

**3.** Data da Sessão: 05/04/2024 - 13ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Presidente**

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

**Relator**

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**