



Acórdão 00745/2024-5 - Plenário

Processos: 07944/2023-6, 00502/2024-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UGs: PMS - Prefeitura Municipal de Serra, SEDU - Secretaria Municipal de Educação de Serra

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Representante: IGOR ELSON BROMONSCHENKEL DE ALMEIDA

Responsável: ANTONIO SERGIO ALVES VIDIGAL, LUCIANA GALDINO, EMILIANO COUTINHO RICAS

CONTROLE EXTERNO - FISCALIZAÇÃO - REPRESENTAÇÃO - ADMISSIBILIDADE - CONHECIMENTO - ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE - NOTIFICAR - EXTINGUIR O PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO - ARQUIVAR

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 em face da Prefeitura Municipal da Serra e da Secretaria Municipal de Educação, relacionada a supostas irregularidades resultantes

da Ata de Registros de Preço nº 5/2023, decorrente do Edital de Pregão Presencial nº 10/2022, cujo objeto é a aquisição de materiais escolares para atendimento das unidades escolares.

Considerando a existência do Processo 00502/2024-7 que trata de representação em face do supramencionado Pregão Presencial (10/2022), os autos foram apensados a estes autos de Processo 7944/2023-6 em razão da conexão, a fim de que ocorra apreciação conjunta dos fatos, nos termos do art. 277, §1º do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução TC 261 de 4 de junho de 2013.

O processo em apenso trata-se de uma representação que se iniciou com o ofício OF/PGJ/Nº 0008/2024 (peça 02) encaminhado pelo Ministério Público do Estado, no qual foi enviada uma cópia da representação anexada ao presente processo.

O vereador representante aponta, em síntese que, o Município da Serra, por intermédio da sua Secretária Municipal de Educação, torna público o Aviso de Adesão a Ata de Registro de Preços nº 005/2023 faltando menos de 11 dias para o término do ano, tomando assim, medidas que podem trazer danos ao erário municipal.

Aponta que se trata da figura conhecida como “carona” em Registro de Preços de licitação alheia, que são permitidas, desde que haja aprovação do órgão ou entidade gerenciadora, exista anuência do fornecedor, a aquisição seja limitada à quantidade de itens registrados e precisa comprovar previamente a vantajosidade da contratação, mediante no mínimo 3 orçamentos distintos, acompanhados de ampla pesquisa de mercado em outras fontes públicas ou privadas de pesquisa.

Assim, conclui que, do procedimento acostado aos autos, existem as seguintes irregularidades: (a) Inexistência de E.T.P (Estudo Técnico Preliminar), exigido pelo TCEES em todo o tipo ou modalidade licitatória, incluindo dispensas ou adesões a registros de preços; (b) Não demonstração prévia da vantajosidade da adesão/carona, por ausência de ampla pesquisa de mercado, e (c) Falta de parâmetro que vulnera o princípio da publicidade, impessoalidade, economicidade e eficiência.

O feito foi autuado com o recebimento da Petição Inicial e suas respectivas peças complementares (peças 02/04).

Em seguida, o Conselheiro plantonista, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, determinou a notificação do Prefeito Municipal e da Secretária de Educação Municipal para que apresentassem manifestação às alegações trazidas (peça 06). Devidamente notificados, foram apresentadas as informações (peças 14/15).

Em seguida, o Conselheiro relator à época, verificou a presença dos requisitos de admissibilidade da representação (peça 24), decidindo por conhecê-la e por remeter o feito ao Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação (NEDUCAÇÃO), para 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).

Recebidos os autos, o NEDUCAÇÃO os encaminhou para a análise do Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF), em razão das competências deste setor (peça 25).

Posteriormente, a área técnica acostou ao feito o resultado do procedimento de Análise de Seletividade (peça 25) e a respectiva Manifestação Técnica (peça 27), expedindo a seguinte proposta de encaminhamento:

[...]

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) Determinar a notificação do Sr. Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal da Serra e do Sr. Emiliano Coutinho Ricas, responsável pelo Controle Interno do Município, 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.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, no Parecer 00057/2024-9 (peça 30) da lavra do Procurador de Contas Luís Henrique Anastácio da Silva, discordou da proposta da área técnica, opinando pelo conhecimento da representação

e pelo prosseguimento do feito com a citação dos responsáveis, nos termos do art. 56, II e III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar Estadual nº 621, de 08 de março de 2012 - LOTCEES).

Ademais, este Relator, na oportunidade, acompanhando o entendimento da área técnica e divergindo do entendimento do Ministério Público de Contas, proferiu **Voto nº 00609/2024-6 (peça 33)**, propondo o seguinte:

[...]

ACÓRDÃO

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 pelo relator, em:

III.1 CONHECER DA REPRESENTAÇÃO, por atendimento aos artigos 94 e 101 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

III.2 NOTIFICAR o Senhor Antônio Sérgio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra e a Senhor Emiliano Coutinho Ricas, Controlador Geral da Prefeitura Municipal de Serra, para que tomem conhecimento da representação e 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 Nº 375, de 11 de julho de 2023, e do artigo 177-A, § 3º, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

III.4 Dar CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

III.5 ARQUIVAR os autos, após a certificação do trânsito em julgado Tendo relatado o necessário, passo agora a fundamentar a decisão.

Nesse seguimento, aberta a 10ª Sessão Ordinária do Plenário, foi concedida vista do processo ao Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, o qual, por meio do **Voto-Vista nº 00039/2024-1** (peça 34), acompanhou, de forma parcial, o entendimento ministerial e divergiu do entendimento da área técnica. Diante disso, propôs o seguinte:

ACÓRDÃO

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.

Nesse interim, após adiamentos de julgamento, o processo retornou à pauta plenária, mormente quando, na 15ª Sessão Ordinária do Plenário, foi concedida vistas ao Conselheiro Carlos Ranna de Macedo. Em **Voto-Vista nº 00053/2024-1** (peça 35), apresentou divergência ao voto do Relator e propôs a seguinte deliberação:

[...]

3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

DECISÃO

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 no voto vista pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, em:

1. SOBRESTAR o julgamento dos presentes autos até ulterior decisão a ser proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7459 em trâmite no Excelso Supremo Tribunal Federal ou até alteração do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, o que ocorrer primeiro, pela fundamentação exposta, em observância aos princípios da celeridade, duração razoável do processo e economia processual.

Após, o processo sofreu novos adiamentos no que concerne ao seu julgamento e, conforme Certidão nº 02152/2024-2 (peça 36), ocorreu a retirada de pauta na 27ª Sessão Ordinária de Plenário por conta da aprovação da Decisão Plenária TC-9/2024 (TC nº 3944/2024) que alterou dispositivos da Decisão Plenária nº 11, de 8 de agosto de 2023, a qual possui o condão de definir os indicadores, parâmetros e pontuações a serem aplicados no Procedimento de Análise de Seletividade de Informações de Irregularidade. Logo, em razão da referida alteração, foram os autos encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF para as devidas diligências.

Assim sendo, em **Manifestação Técnica nº 02250/2024-6** (peça 39), a área técnica entende pela ratificação do resultado já apurado na Análise de Seletividade nº 010/2024. Vejam o que dispõe:

“[...]

Diante desse cenário nova análise só poderia concluir pelos mesmos valores já apurados na análise de seletividade de nº 010/2024 (nota 15,00), abaixo da nova nota de corte (24,00).

Ante todo o exposto entende-se, salvo melhor juízo, pela ratificação do resultado apurado na análise de seletividade de nº 010/2024 (evento eletrônico nº 25), vez que, para este caso concreto, a Decisão Plenária TC nº 09/2024 não modificou o resultado da análise de seletividade.”

Solicitado a se manifestar, o *Parquet* de Contas, em **Parecer do Ministério Público de Contas nº 02760/2024-3** (peça 41), pugna pelo não conhecimento da representação, frente a ausência dos requisitos de admissibilidade com consequente, extinção do feito sem Resolução de Mérito.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas pugna pelo NÃO CONHECIMENTO da Representação, por ausência dos requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 94 da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c art. 177 da RITCEES, pugnando pela Extinção do feito sem Resolução de Mérito.

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

II FUNDAMENTOS

Inicialmente, atesto que **acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica relatada, na forma da Manifestação Técnica 02250/2024-6 (peça 39), divergindo do entendimento apresentado pelo Ministério Público Especial de Contas no Parecer do Ministério Público de Contas 02760/2024-3 (peça 41)**. Faço constar, portanto, a peça conclusiva como parte integrante da fundamentação de meu voto, independentemente de sua 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).¹

II.1 ADMISSIBILIDADE

Ao analisar o trâmite processual, constato que a presença dos requisitos de admissibilidade foi devidamente verificada na ocasião da prolação da Decisão Monocrática 00005/2024-1 (peça 24). Por conseguinte, estando satisfeitas as

¹Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 3º A motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão. (grifos nossos)**

exigências legais e as regulamentares para que seja admitida, ratifico o juízo de admissibilidade realizado e 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 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.²

Antes de adentrar propriamente na análise técnica, em sua manifestação (peça 27), elaborada em 11/01/2024, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF) 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.

Prossegue relatando que a recente Resolução Nº 375, de 11 de julho de 2023³, trata, de forma detalhada e específica, sobre a seletividade, na medida em 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 norma, mencionando que será esse o procedimento a ser seguido na análise do processo em comento.

² 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, visando a resguardar o interesse público, sendo vedada sua interposição para amparar direito subjetivo do representante. (Redação dada pela Lei Complementar nº 902, de 8 de janeiro de 2019)

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

³ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Resolução Nº 375, de 11 de julho de 2023**. Dispõe sobre o Procedimento de Análise de Seletividade de informações de irregularidade destinado a priorizar as ações de controle externo, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. Disponível em: <https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=3950872> . Acesso: 10 jul. 2024.

Expõe ainda que, essa Resolução deve ser examinada em conjunto com a Decisão Plenária nº 11, de 8 de agosto de 2023⁴, que definiu os critérios e os 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. Após essa etapa, há a verificação da gravidade, urgência e tendência (com aplicação da matriz GUT).

Na descrita na Manifestação Técnica 00014/2024-1 (peça 27) elaborada em 11/01/2024, 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 011/2023⁵). Por fim, será selecionada para fiscalização a informação que atingir no mínimo 45 pontos na matriz GUT.

Ocorre que, com a publicação da Decisão Plenária nº 9, de 11 de junho de 2024⁶, no Diário Oficial de Contas em 12 de junho de 2024, foram alterados dispositivos da Decisão Plenária nº 11, de 8 de agosto de 2023, introduzindo três novidades importantes em relação à normativa anterior.

⁴ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Resolução 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: 10 jul. 2024.

⁵“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.”

⁶ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Resolução Decisão Plenária Nº 9, de 11 de junho de 2024. Altera dispositivos da Decisão Plenária TC 11, de 8 de agosto de 2023, que define os indicadores, parâmetros e pontuações a serem aplicados no Procedimento de Análise de Seletividade de informações de irregularidade.** Disponível em: <file:///C:/Users/t203845/Downloads/Decisao+Plenaria+9-2024-1.pdf>. Acesso: 10 jul. 2024.

Com a mencionada alteração, nos termos do art. 4^o, uma vez atingidos 45 pontos, procede-se à análise da segunda etapa, que apura a gravidade, urgência e tendência da irregularidade denunciada de acordo com a matriz GUT. Por fim, nos termos do art. 6^o, para ser selecionada para fiscalização, a irregularidade deve atingir a pontuação mínima de 24 pontos na matriz GUT.

Esse novo conjunto de normas ajusta os critérios de seleção para fiscalização, permitindo uma resposta mais rápida e precisa às irregularidades, potencializando a eficácia das ações de controle e assegurando maior transparência e responsabilidade na administração pública.

Assim, em nova análise à luz da Decisão Plenária TC 09/2024, o corpo técnico se manifestou por meio da **Manifestação Técnica 02250/2024-6** (peça 39), ratificando o resultado já apurado na Análise de Seletividade n^o 010/2024. Logo, colaciono os fundamentos apresentados:

[...]

No tocante à fase RROMA temos que a presente representação já havia superado a mesma (nota 61,60), portanto, nova análise desta fase pode até majorar a nota atribuída, porém o resultado prático seria o mesmo, qual seja o de submeter a representação à análise da fase GUT.

Já em relação à fase GUT, a alteração tratou, tão somente, da diminuição da nota de corte, passando de 45 pontos percentuais para 24 pontos percentuais, ou seja, não houve modificação dos indicadores. Diante desse cenário nova análise só poderia concluir pelos mesmos valores já apurados na análise de seletividade de n^o 010/2024 (nota 15,00), abaixo da nova nota de corte (24,00).

Desse modo, a denúncia, novamente, não foi considerada elegível para a realização da ação de controle, resultando na proposta de encaminhamento pelo não prosseguimento do feito, com a consequente extinção da ação sem resolução de mérito. Isso porque, o art. 177-A, §3^o, II, do RITCEES⁹ orienta desta exata forma:

⁷ Art. 4^o Nos casos em que o índice RROMa atinja, no mínimo, 45 (quarenta e cinco) pontos percentuais, o procedimento de análise de seletividade será submetido à análise de gravidade, urgência e tendência (GUT). (Redação dada pela Decisão Plenária n^o 009/2024 – DOEL-TCEES 12.6.2024).

⁸ Art. 6^o objeto do Procedimento de Análise de Seletividade que for submetido à análise de gravidade, urgência e tendência e alcançar a pontuação mínima de 24 (vinte e quatro) pontos na Matriz GUT será considerado apto a ser selecionado e receberá, conforme o caso, o encaminhamento indicado nos artigos 6^o, inciso I, ou 7^o da Resolução TC 375/2023. (Redação dada pela Decisão Plenária n^o 009/2024 – DOEL-TCEES 12.6.2024).

⁹ Alterada pela Emenda Regimental 25, de 25 de junho de 2024.

Art. 177-A. Caso se façam presentes os requisitos de admissibilidade da denúncia, a unidade técnica competente realizará a análise prévia de seletividade acerca 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 revelar o atendimento dos critérios definidos no caput ou dos requisitos previstos no §2º-E, 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 internas de sua competência, quando a análise revelar o não atendimento dos critérios definidos no caput ou dos requisitos previstos no §2º-E, com proposta de extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante.” (grifou-se!)

[...]

Lado outro, conforme introduzido, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por sua vez, discorda das alegações da área técnica. Em seu **Parecer do Ministério Público de Contas 02760/2024-3** (peça 41), ao contrário do que outrora proposto no Parecer de Contas nº 00057/2024-9 (peça 30), pugna pelo não conhecimento da representação, por ausência dos requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 94 da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 177 da RITCEES, bem como pela extinção do feito sem resolução de mérito. O *parquet* argumenta a respeito da ausência de elementos críveis de autoria e precariedade dos elementos de convicção, uma vez que os documentos apresentados pela representante carecem de elementos mínimos que demonstrem a existência das irregularidades, o ETP, por exemplo, que é a principal alegação do representante, não era exigência obrigatória nos processos regidos pela Lei 8666/93.

Consequente, pontua que, por se tratar de matéria de ordem pública, podem os requisitos de admissibilidade ser aferidos e revistos a qualquer tempo, bem como a decisão que os concede.

Pois bem. Considerando as manifestações da área técnica 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 apresentem maior risco e relevância, sem exceder as balizas legais estabelecidas.

É forçoso reconhecer que, mesmo diante das amplas atribuições conferidas pela Constituição Federal, a função do Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, apresenta uma complexidade considerável, e, como é natural, sua capacidade operacional também está sujeita a limites operacionais. Nesse cenário, a introdução da análise de seletividade surge como uma ferramenta destinada a priorizar e a orientar a alocação de recursos e de esforços do Tribunal de Contas para áreas mais estratégicas e relevantes. Essa abordagem torna-se imprescindível para se assegurar que, em linhas gerais, o custo da ação de controle externo não seja superior ao benefício que se pretende alcançar com a ação.

Nesse cenário, a seletividade, longe de ser confundida com arbitrariedade, é respaldada por parâmetros técnicos. Esses critérios foram cuidadosamente estabelecidos para assegurar que a seleção dos processos a serem analisados reflète o intuito 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 nacional¹⁰ das entidades fiscalizadoras superiores, tendo sido recentemente incorporada em outros Tribunais de Contas.

São evidências dessa nova tendência tanto o Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), que propõe a utilização de medidas para racionalizar a geração de processos, por meio de critérios de risco, relevância e materialidade, quanto o art. 170 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021¹¹ (Lei de Licitações e Contratos

¹⁰ 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: 10, jul. 2024.

¹¹ 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](#). [...]

Administrativos), que dispõe que os órgãos de controle devem adotar, na fiscalização dos atos nela previstos, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco.

Ilustrativamente, cito a Resolução 165/2020 do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC)¹², a qual 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 Rondônia¹³ 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”¹⁴ e “Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores”¹⁵, ambos de autoria de servidores vinculados a órgãos de controle externo.

Diante desse contexto, não há que se falar na existência de disposição regimental que ultrapasse os limites estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, tampouco em qualquer cenário de renúncia de competência.

Pois bem. Tecidas essas breves considerações a respeito do procedimento recentemente implementado nesta Corte de Contas, passo a examinar especificamente os efeitos de sua aplicação na representação do caso dos autos.

¹² Vide: <https://www.tcesc.tc.br/index.php/entra-em-vigor-portaria-que-trata-dos-criterios-de-seletividade-para-priorizacao-das-acoes-de>. Acesso: 10, jul. 2024.

¹³Vide: <https://tcer0.tc.br/2020/09/25/tcs-do-es-e-de-sc-conhecem-metodologia-e-resultados-obtidos-pelo-tce-ro-com-procedimento-de-seletividade-de-acoes-de-controle/>. Acesso: 10, jul. 2024.

¹⁴ 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: 10, jul. 2024.

¹⁵ 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: 10, jul. 2024.

Ao examinar o caso concreto em questão, verifico que a equipe técnica constatou que a alegada irregularidade denunciada, no que concerne ao índice RROMA, não sofreria qualquer alteração no seu resultado com as alterações promovidas pela Decisão Plenária TC n° 09/2024, uma vez que, conforme regras passadas, a pontuação já havia superado o limite estabelecido e, com as novas regras, o que poderia vir a ocorrer seria a majoração desse, ou seja, a consequência permaneceria a mesma em ambos os momentos – submissão ao crivo do GUT. No entanto, a alteração tratada pela Decisão Plenária n° 09/2024 promoveu redução da nota de corte do GUT de 45 pontos percentuais para 24 pontos percentuais. Como analisado, o referido índice, a despeito das alterações, persiste no campo da não seletividade, uma vez que valorado com 15 pontos; isto é, nota ainda abaixo do corte alterado. Por fim, a área técnica advoga que a Decisão Plenária TC n° 09/2024 não modificou o resultado da Análise de Seletividade n° 00010/2021-2.

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.

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 armazenados no banco de dados da Secretaria Geral de Controle

Externo (artigo 177-A, §§4º e 5º¹⁶). 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 nenhuma 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 Antonio Sergio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra e do Senhor Emiliano Coutinho Ricas, responsável pela Controladoria do órgão**, para que tomem conhecimento da representação e adotem as providências internas de suas competências, 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.

Por fim, tendo em vista o processo em apenso (TC 502/2024-7), voto pela sua extinção sem julgamento de mérito, em razão da conexão¹⁷, bem como pela ciência ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPE-ES) sobre o deslinde deste julgamento.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, acompanhando

¹⁶ “Art. 177-A. Caso se façam presentes os requisitos de admissibilidade da denúncia, a unidade técnica competente realizará a análise prévia de seletividade acerca 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. [...] § 4º Verificada a hipótese do inciso II, do §3º, a unidade técnica encarregada da instrução do processo armazenará em base de dados, gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, o extrato das denúncias e representações como elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração do Plano Anual de Controle. §5º O Tribunal solicitará, anualmente, que os relatórios de gestão que lhes são encaminhados pelos órgãos e/ou entidades jurisdicionadas tragam registros sintéticos das providências adotadas. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 25, de 25.06.2024)”.

¹⁷ RITCEES: Art. 251. A distribuição por prevenção ocorrerá quando identificada conexão, continência ou outra hipótese prevista neste Regimento Interno, sendo fixada pela primeira autuação. Parágrafo único. Os processos conexos serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido julgado ou apreciado

o entendimento da área técnica e divergindo do entendimento do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

1. ACÓRDÃO TC-745/2024:

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. CONHECER DA REPRESENTAÇÃO, por atendimento aos artigos 94 e 101 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

1.2. NOTIFICAR o **Senhor Antônio Sergio Alves Vidigal, Prefeito Municipal de Serra e do Senhor Emiliano Coutinho Ricas, responsável pela Controladoria do órgão**, para que tomem conhecimento da representação e adotem as providências internas de suas competências, em relação aos fatos representados;

1.3. EXTINGUIR o feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Resolução Nº 375, de 11 de julho de 2023, e do artigo 177-A, § 3º, inciso II do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

1.4. EXTINGUIR o processo TC 502/2024-7 (apenso) sem julgamento de mérito, em razão da conexão com o presente processo;

1.5. Dar CIÊNCIA aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

1.6. Dar CIÊNCIA ao **Ministério Público do Estado do Espírito Santo** desta decisão;

1.7. ARQUIVAR os autos, após a certificação do trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que divergiu, acompanhando o parecer ministerial.

3. Data da Sessão: 25/7/2024 - 37ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (vice-presidente no exercício da presidência), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Vice-presidente no exercício da Presidência

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões