



## Acórdão 00778/2024-1 - 2ª Câmara

**Processo:** 07406/2023-7

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

**UG:** PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Interessado:** WAYNE DE MELO PELAES, PETER NOGUEIRA DA COSTA

**Representante:** FERNANDO SYMCHA DE ARAUJO MARCAL VIEIRA

**REPRESENTAÇÃO – CONHECER – NOTIFICAR –  
ENCAMINHAR – EXTINGIR SEM RESOLUÇÃO DE  
MÉRITO – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

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

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

### **1. RELATÓRIO:**

Tratam os autos de **REPRESENTAÇÃO** com pedido de concessão de medida cautelar, apresentada por cidadão, em face da Prefeitura do Município de Mimoso do Sul, alegando irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 016/2023, sob o

critério de menor preço por lote, com sessão (abertura das propostas) realizada no dia 21 de novembro de 2023, cujo objeto é a “escolha de proposta mais vantajosa para contratação de empresa especializada para implantação e operação de sistema informatizado e integrado de gerenciamento de frota de veículos automotores do Município de Mimoso do Sul/ES em rede de estabelecimentos especializados e credenciados para aquisição de peças, acessórios e mão de obra, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e de seus anexos”.

Alega o Representante, em síntese, que a irregularidade do Edital em apreço “decorre da aplicação de cláusula restritiva à participação dos interessados no processo, especificamente acerca da ausência de descrição detalhada das especificações técnicas, modelos e quantidades das peças, serviços e pneus que serão comprados através da rede de empresas credenciadas à operadora de gestão, bem como, da aglutinação injustificada de pneumáticos e serviços em um mesmo lote”.

Aduz o Representante, em síntese, **ausência de especificações do objeto a ser contratado**, haja vista que “Para a elaboração dos Instrumentos Convocatórios, a Administração deve estabelecer, dentre os outros, estudo técnico preliminar para definição dos métodos de execução do objeto, bem como verificar a vantajosidade e viabilidade técnica do procedimento que será adotado”, invocando o artigo 6º, inciso IX da Lei n. 8.666/93, pois compreende “que a elaboração do estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e tem como objetivo assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental”.

Informa o Representante que, “o fato de haver o agrupamento do objeto prejudica-se por não constar descrição detalhada de suas especificações técnicas, tampouco quantitativo estabelecido. Portanto, o ponto ora pleiteado não se refere a legalidade do agrupamento em lote de fornecimento e serviços nas licitações, pois sabe-se de sua aplicabilidade, no entanto, é imperioso que seja observada a natureza do objeto”.

Ademais, segundo o entendimento do Representante, “o pneu é um objeto divisível, que possui inúmeras especificações técnicas como: altura, largura, tamanho do aro, índice de carga, índice de velocidade, radial ou convencional, modo de uso, entre outros”, motivo pelo qual o “Órgão deve fazer uma descrição objetiva do produto que será adquirido, que deverá especificar a quantidade de itens que serão comprados,

bem como o preço unitário estimado e, posteriormente, adjudicado de compra, demonstrando de fato a vantajosidade no critério de julgamento adotado”.

Em síntese, requer o Representante o seguinte:

- a)** o recebimento da presente Denúncia/Representação, no artigo 113º, §1º e §2º da Lei n. 8.666/93, bem como nos artigos 91 e 92 do Regimento Interno deste Tribunal;
- b)** a suspensão imediata do Processo Licitatório, tendo em vista a presença de perigo de dano irreparável e da verossimilhança das alegações apresentadas nesta peça, com a legislação específica acerca do tema;
- c)** que seja determinada a retificação do Edital, para que o Órgão apresente o descritivo dos itens com suas especificações, quantidades e valores unitários ou promova uma nova licitação, específica para fornecimento de pneus;
- d)** por fim, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que as decisões tomadas relativas ao presente pedido sejam informadas diretamente no e-mail: [marcalrepresentacao@gmail.com](mailto:marcalrepresentacao@gmail.com).

Através da Decisão Monocrática nº 01676/2023-1 (evento 05), determinei a notificação da senhora **Wayne de Melo Pelaes** (Pregoeira do Município de Mimoso do Sul) e do senhor **Peter Nogueira da Costa** (Prefeito do Município de Mimoso do Sul), para que apresentassem a esta Corte de Contas cópia integral do processo administrativo do edital em apreço, bem como as informações necessárias em face da presente representação quanto as alegações e evidências expostas na peça inicial. A senhora **Wayne de Melo Pelaes** e o senhor **Peter Nogueira da Costa Knupp**, foram notificados, conforme os Termos de Notificação nº 2558/2023-2 e 2559/2023-7 e Peça Complementar nº 39.800/2023-1 (eventos 06-07 e 10), apresentando conjuntamente e tempestivamente as informações colacionadas na Defesa/Justificativa 02255/2023-1 e Peças Complementares nº 40.467/2023-9 a 40.477/2023-2 (peças 11-22), bem como na Resposta de Comunicação nº 3011/2023-4 e Peças Complementares nº 38.690/2023-7 a 38.700/2023-7 (peças 12-23).

Em suas justificativas alegam os representados, em síntese, o seguinte:

- ✓ Que de plano, é possível constatar que que denunciante confunde fundamentações ao indicar que o feito, em trâmite pela Lei Federal nº 8.666/93, deveria conter estudo técnico preliminar, que é regulamentado pela novel Lei

Federal nº 14.133/2021. São diversas passagens da denúncia onde há confusão entre as leis de licitações;

- ✓ Que a Lei Federal nº 14.133/2021 deixou bem claro em suas disposições que não é possível a aplicação combinada da Lei Federal nº 14.133/21 com a Lei Federal nº 8.666/93, conforme inteligência do art. 191 a seguir transcrito (...);
- ✓ Que não merece prosperar os argumentos aduzidos na representação que indicam a ausência de especificação do objeto a ser contratado diante da ausência de estudo técnico preliminar. Não obstante, a alegação de que não promover um processo específico para compra dos pneus e contratação dos serviços atinge a economicidade do processo e que atenta contra a ampla competitividade, criando óbices ao alcance da equação custo-benefício não passa de meras conjecturas, visto que não há nenhuma evidência documental que venha comprovar tais alegações por parte do denunciante.

Em síntese, requerem os representados “o acolhimento *in totum* desta Justificativa e, conseqüentemente, sejam considerados regulares a tramitação do Pregão Eletrônico nº 016/2023, julgando totalmente improcedente a representação oferecida e não concedendo a liminar requerida”.

Por meio da Decisão Monocrática 01783/2023-4 (evento 24), houve o juízo de admissibilidade e o encaminhamento dos autos à área técnica para instrução. Assim, foi produzida a Manifestação Técnica 4191/2023-8 (evento 27), com a seguinte proposta de encaminhamento:

#### **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

- a) Determinar a notificação do Sra. Wayne de Melo Pelaes (Pregoeira Municipal) e do Sr. Peter Nogueira da Costa (Prefeito Municipal) e da Sra. Pamela Pacheco Brito, Controladora Geral 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.

O Ministério Público de Contas, através do Procurador Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, por meio do Parecer nº 0534/2024-1 (evento 31), opinou pelo prosseguimento do feito, fundamentando que o art. 177-A do RITCEES (acrescentado pela Emenda Regimental nº 23/2023) estaria inovando hipóteses de arquivamento liminar de procedimentos desse Tribunal, ou, subsidiariamente, o sobrestamento do feito até o trânsito em julgado da ADI nº 7.459 (Supremo Tribunal Federal) que questiona a constitucionalidade do art. 177-A do RITCEES (acrescentado pela Emenda Regimental nº 16/2023).

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

## **VOTO**

### **2. FUNDAMENTAÇÃO:**

A Resolução TC 261/2013 - Regimento Interno desta Corte de Contas trouxe uma nova condição de prosseguimento de denúncias e representações. Trata-se da avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, conforme previsão no artigo 177-A do mencionado Regimento.

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

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

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

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

A área técnica, nos termos da Análise de Seletividade 0115/2023-1 (evento 26), concluiu que a pontuação obtida pela análise dos índices risco, relevância, oportunidade e materialidade demonstra não recomendação de seleção da matéria para a realização de ação de controle.

Vejamos a fundamentação da Manifestação Técnica 4191/2023:

### **3. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS SOBRE A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

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 as 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.”*

Feitas essas considerações prévias, passa-se à análise técnica.

#### **4. ANÁLISE TÉCNICA**

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 estabelece 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 43,80**, conforme registrado na **Análise de Seletividade 00043/2023** (evento eletrônico 26), **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

Em relação ao entendimento do Ministério Público de Contas de Contas passo a tecer algumas considerações. Pontua o Órgão Ministerial que o RITCEES retira seu fundamento de validade da Lei Complementar Estadual nº 612/2012 (LOTCEES), sendo que esta não prevê a possibilidade de critérios para seletividade do objeto de controle. Fundamenta, também, que havendo indícios de violações aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF), o TCEES não poderia extinguir o processo sem análise do mérito.

Pois bem. Primeiramente deve ser pontuado que o art. 177-A do RITCEES é um dispositivo legal que está válido e vigente, sendo aprovado pelos Conselheiros desta Corte de Contas, devendo, então, em respeito ao princípio da colegialidade, ser aplicado aos processos de denúncias e representações submetidos ao TCEES.

Adentrando no mérito da norma legal questionada pelo Ministério Público de Contas, penso que ela vai ao encontro de uma série de princípios constitucionais, como eficiência (*caput* do art. 37), duração razoável dos processos (inciso LXXVIII do art. 5º) razoabilidade e proporcionalidade (implícitos na Constituição).

Não considero, dessa forma, o sobrestamento dos autos até que haja o trânsito em julgado da ADI nº 7.459 (STF) – que questiona a constitucionalidade do art. 177-A do RITCEES (acrescentado pela Emenda Regimental nº 23/2023).

Como bem ressaltado pela Área Técnica, através da Manifestação Técnica 4191/2023-8, os critérios de materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência 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.

Quanto à solicitação do Ministério Público de Contas para que a Área Técnica justifique “escrupulosamente os porquês da nota atribuída a cada um dos critérios examinados. Conforme o art. 5º, § 2º, [09 - Decisão Plenária 00011/2023-9](#)”, não considero pertinente, isso em razão da objetividade dos critérios da Matriz RROMA (referente a risco, relevância, oportunidade e materialidade), ao contrário dos critérios da Matriz GUT (gravidade, urgência e tendência), tanto que o dispositivo da Decisão Plenária citada pelo Órgão Ministerial faz referência apenas a esta última Matriz.

Assim sendo, pelos elementos constantes dos autos e considerações acima esposadas, entendo pela aplicabilidade do art. 177-A do RITCEES, de modo adotar

como razão de decidir o entendimento da área técnica, conforme a Manifestação Técnica 4191/2023-8.

### **3. DISPOSITIVOS:**

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

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

### **1. ACÓRDÃO TC- 778/2024:**

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

**1.1 NOTIFICAR** a Sra. Wayne de Melo Pelaes (Pregoeira Municipal), o Sr. Peter Nogueira da Costa (Prefeito Municipal) e a Sra. Pamela Pacheco Brito (Controladora Geral Municipal) para a adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados, na forma do inciso II, § 3º do art. 177-A, da Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES;

**1.2. ENCAMINHAR** os autos à Secretaria Geral de Controle Externo – SEGEX, para a **INSERÇÃO** dos fatos denunciados no banco de dados, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo, na forma do § 4º, do artigo 177-A, da Resolução TC nº 261/2013 – RITCEES;

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

**1.4. DAR CIÊNCIA** ao representante, **ARQUIVANDO** os autos após o esgotamento dos prazos processuais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/07/2024 - 30ª 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 HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**