



Acórdão 00869/2024-3 - Plenário

Processo: 05173/2023-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: SEGER - Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Representante: MAXIFROTA SERVICOS DE MANUTENCAO DE FROTA LTDA

Responsável: PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA,
MARCELO CALMON DIAS

Procuradores: ANDERSON PIMENTEL COUTINHO (OAB: 6439-ES), RODRIGO FARDIN
(OAB: 18985-ES), YAN ELIAS (OAB: 478626-SP)

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO – NÃO ATENDIMENTO DOS
CRITÉRIOS DEFINIDOS NO ART. 177-A DO RITCEES –
ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE – NÃO
PROSSEGUIMENTO PARA ANÁLISE NAS FASES
SEGUINTEs – EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM
RESOLUÇÃO DO MÉRITO – DAR CIÊNCIA –
NOTIFICAÇÃO – ARQUIVAR.**

1. Não subsistindo os critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade como condição para o prosseguimento imediato da fiscalização, procede-se à notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno para a adoção de providências que entenderem cabíveis; bem como, à extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, inteligência do artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação, com pedido cautelar**, apresentada pela Empresa **Maxifrota Serviços de Manutenção de Frota Ltda.**, em face da **Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER**, alegando irregularidades no **Pregão Eletrônico nº 006/2023**, cujo objeto é o registro de preços para gerenciamento do abastecimento de combustíveis e da manutenção preventiva e corretiva da frota oficial.

Em síntese, alega o Representante:

- Alega que após análise comparativa das demonstrações contábeis, percebe-se que os números da Segunda Representada apresentam indícios de que ou o ativo e o passivo relacionado aos valores intermediados estão subavaliados no balanço ou a receita operacional bruta está superestimada na demonstração do resultado do exercício.
- Considerando a existência destes créditos (R\$ 88.479.559,64) junto aos entes públicos em “Restos a Pagar” e a eventual ausência de registro destes direitos atraem questionamentos acerca da autenticidade dos números e índices apresentados pela Segunda Representada, notadamente quando as suas demonstrações financeiras e contábeis não são auditadas por empresas independentes e denota-se a ausência de maiores detalhamentos acerca da sua prática contábil. Fatos esses que podem concluir no sentido de que o ativo apresentado pela empresa, vencedora do certame licitatório, esteja subavaliado;
- Da compensação de valores entre as contas de ativo e passivo, percebe-se que mesmo utilizando o saldo inicial de “Repasse a pagar” para recálculo da taxa média, em substituição ao saldo final, que a taxa de 5,45% é bem superior as demais empresas, fato este que reforça e mantém as suspeitas de subavaliação do ativo e do passivo;
- Das possíveis diligências, a serem promovidas por esta Corte de Contas, restará comprovada que a empresa, vencedora do certame licitatório em destaque, é na verdade uma empresa de grande porte e que em deixado de auditar suas demonstrações contábeis, assim como já fazem a Trivale e a

Ticket, e que conseqüentemente descumpriu o que determina a Lei nº 11.638/07 em relação à emissão de suas demonstrações contábeis;

- A empresa, vencedora do certame licitatório em tela, não atendeu às exigências do edital – qualificação econômico-financeira, infringindo ao princípio da vinculação ao edital;

Por meio da [Decisão Monocrática 1255/2023-9](#), conheci da presente Representação, **posterguei o exame da medida cautelar e notifiquei** os responsáveis para que se manifestassem sobre as irregularidades representadas.

Notificados, o Sr. **Marcelo Calmon Dias**, Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos, apresentou [Resposta de Comunicação 1893/2023-1](#) e documentos (peças 23 a 31) e a pessoa jurídica **Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.**, apresentou [Petição Intercorrente 0662/2023-8](#), solicitando prorrogação do prazo para apresentação de manifestação.

Ato contínuo, por intermédio da [Decisão Monocrática 1289/2023-8](#), concedi a prorrogação de prazo para apresentação de manifestação em 10 (dez) dias, contados do vencimento do prazo inicial.

Na sequência, a empresa **Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.**, por meio da [Resposta de Comunicação 2058/2023-9](#), apresentou suas justificativas.

O **Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações - NOF**, elaborou a [Manifestação Técnica 3486/2023-3](#), opinando pelo seguinte, *verbis*:

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) Determinar a notificação do Sr. Marcelo Calmon Dias, Secretário de Estado de de Gestão e Recursos Humanos, e do Sr. Edmar Moreira Camata, Secretário de Estado de Controle e Transparência, 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 Especial de Contas, por intermédio do [Parecer 4541/2023-1](#), da 3ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luis Henrique Anastácio da Silva** (em substituição), **divergindo** da proposta contida na manifestação técnica supramencionada, **pugnou**:

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, o MPC diverge da **45 - Manifestação Técnica 03486/2023-3** e pugna pelo:

3.1 RECONHECIMENTO DA ILEGALIDADE do art. 177-A, RITCEES, e considerando que o Relator Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto já conheceu, corretamente, da Denúncia (**17 - Decisão Monocrática 01255/2023-9**), seja determinado o retorno dos autos ao NOF para que realize a instrução técnica inicial, nos termos do art. 299, RITCEES¹ (cf. item 2.1, acima).

3.2 subsidiariamente, mantida a legalidade do art. 177-A, RITCEES, sejam os autos restituídos ao NOF para que complemente a **45 - Manifestação Técnica 03486/2023-3**, indicando, fundamentadamente, os motivos pelos quais atribui as notas a cada um dos critérios de seletividade, com ulterior reenvio dos autos ao MPC (cf. item 2.2, acima).

Tendo em vista a **Decisão Plenária 0009/2024**, que aprovou a alteração dos parâmetros da análise de seletividade, prevista no art. 177-A do Regimento Interno desta Corte de Contas, encaminhei os autos para instrução técnica, de acordo com as novas definições regimentais, [Despacho 21511/2024-4](#).

O **NOF**, por intermédio da [Manifestação Técnica 2593/2024-2](#), propôs a **ratificação** do resultado apurado na [Análise de Seletividade de nº 0037/2023-3](#), vez que, para o **caso concreto**, a Decisão Plenária TC nº 0009/2024 **não modificou o resultado da análise de seletividade**.

Registra-se que os autos não retornaram aos *Parquet* de Contas, tendo em vista a não modificação do resultado da análise de seletividade.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

¹ **Art. 299.** A fase de instrução **abrangerá a elaboração da instrução técnica inicial** e conclusiva, observado o disposto na seção VIII deste capítulo. (Destacou-se).

Cumpra mencionar que a representação foi conhecida, conforme disposto na [Decisão Monocrática 1255/2023-9](#).

II.2 ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE

Antes de adentrar na análise técnica, em sua **Manifestação Técnica 3486/2023-3** (peça 45), elaborada em 21/09/2023, 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. Vejamos:

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.”

Além disso, a mencionada manifestação, traz informação 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).

Ocorre que, com a publicação da **Decisão Plenária nº 9, de 11 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**:

- "... Caso determinado indicador previsto dentre os incisos I, alíneas "b", "c" e "d", e II, alínea "c", do art. 2º, não tenha sido apurados nos últimos cinco anos, ele não será utilizado na apuração do índice RROMA, e a maior pontuação associada àquele será descontada da máxima atingível neste."

- "... 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)."
- "...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 6º, inciso I, ou 7º da Resolução TC 375/2023

Assim, em nova análise à luz da Decisão Plenária TC 09/2024, a equipe técnica se manifestou por meio da **Manifestação Técnica 2593/2024-2** (peça 51), salientando que:

- No tocante à fase RROMA temos que a presente representação já havia superado a mesma (nota 52,08), 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 nº 00037/2024 (nota 2,00), abaixo da nova nota de corte (24,00).**

Verifica-se que a presente representação, 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, §3º, II, do RITCEES orienta dessa exata forma, *in verbis*:

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 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.

[...]

Pois bem.

É importante registrar que a extinção do processo, neste momento, não impede ou prejudica que os fatos narrados na presente representação sejam objeto de nova representação, denúncia ou apreciação futura, seja de ofício ou mediante provocação. O arquivamento liminar não implica ausência de controle externo, mas apenas que, no presente caso, os critérios para a ação imediata de controle não foram alcançados.

Ressalto que isso não impede futuras ações fiscalizatórias.

Além disso, não podemos olvidar que há expressa previsão regimental para que, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, como propostas 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 – SEGEX** (art. 177-A, §§ 4º e 5º). Assim, eventualmente, passarão por novo procedimento de análise para Seleção de Ações de 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 desta Corte de Contas.**

Nesse sentido, **acompanho integralmente** o entendimento trazido pela área técnica, e divergindo do Ministério Público de Contas, decido que a presente representação deva ser extinta sem julgamento de mérito considerando inciso II, do art. 6º, da Res. 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES, devendo, no entanto, ser notificado os Senhores **Marcelo Calmon Dias**, Secretário de Estado de Gestão de Recursos Humanos e **Edmar Moreira Camata**, Secretário de Estado de Controle Interno e Transparência para que adotem as providências internas de suas competências, em relação aos fatos representados.

III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanhando o entendimento técnico e divergindo do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-869/2024:

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. EXTINGUIR o processo sem resolução de mérito, e seu posterior arquivamento, nos termos do inciso II, do art. 6º, da Res. 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES;

1.2. NOTIFICAR os Srs. **Marcelo Calmon Dias**, Secretário de Estado de Gestão de Recursos Humanos e **Edmar Moreira Camata**, Secretário de Estado de Controle

Interno e Transparência para que adotem as providências internas de suas competências, em relação aos fatos representados;

1.3. DAR CIÊNCIA aos interessados da presente decisão, na forma regimental;

1.4. ARQUIVAR os presentes autos, nos termos do inciso III, do art. 330 do RITCEES.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que divergiu, acompanhando o parecer ministerial.

3. Data da Sessão: 8/8/2024 - 40ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões