



TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em [www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)  
Identificador: 3FFC4-AB8D4-2E4C6



## Voto do Relator 00943/2024-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 07953/2023-5

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

**Setor:** GAC - Carlos Ranna - Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Criação:** 11/03/2024 13:32

**UGs:** PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, SEMAD - Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha

**Relator:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Representante:** SIMPRESS COMERCIO LOCACAO E SERVICOS LTDA

**Responsável:** ARIANE PEREIRA NICOLI, ARNALDO BORGIO FILHO, OTAVIO JUNIOR RODRIGUES POSTAY

**Procuradores:** LUIZ CARLOS DE CAMARGO JUNIOR (OAB: 267901-SP), FREDERICO DE CASTRO BORIM (OAB: 267880-SP), FERNANDA MARTIN DEL CAMPO FURLAN (OAB: 219541-SP)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

**Processo TC:** 7953/2023  
**Assunto:** Representação  
**Unidade Gestora:** Prefeitura Municipal de Vila Velha e Secretaria Municipal de  
Administração de Vila Velha  
**Representante:** Simpress, Comércio, Locação e Serviços Ltda.  
**Interessados:** Ariane Pereira Nicoli - Pregoeira

**DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES – RESOLUÇÃO  
375/2023 TCEES – SELETIVIDADE – REQUISITOS E  
PROCEDIMENTOS – ART. 177-A DO RITCEES – ADI  
7459/STF – INCONSTITUCIONALIDADE - OBSERVÂNCIA  
AOS PRINCÍPIOS DA CELERIDADE, DURAÇÃO RAZOÁVEL  
DO PROCESSO E ECONOMICIDADE - SOBRESTAMENTO  
DO FEITO ATÉ ULTERIOR DECISÃO DO STF OU ATÉ  
ALTERAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO DESTE EGRÉGIO  
TRIBUNAL, O QUE OCORRER PRIMEIRO.**

1. Aplicabilidade do art. 177-A do RITCEES está dissonante no âmbito desta Corte de Contas, em razão dos diversos posicionamentos adotados tanto pelo órgão de instrução quanto pelos nobres Conselheiros julgadores.
2. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7459/STF, cujo objeto é a inconstitucionalidade do art. 177-A do RITCEES.
3. Sobrestar o julgamento do presente feito até posterior decisão do STF ou até alteração do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, o que ocorrer primeiro.

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



## 1 RELATÓRIO

Tratam os autos de **Representação com pedido de medida cautelar**, formulada por SIMPRESS Comércio, Locação e Serviços Ltda, em face da Prefeitura Municipal de Vila Velha e Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha, em razão de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico nº 202/2023, cujo objeto é o registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de outsourcing de impressão, mediante locação de equipamentos para impressão, cópia, e digitalização estruturadas, com serviços de instalação, suporte e assistência técnica, incluindo o fornecimento de suprimentos e soluções e softwares para digitalização.

A representante alega, em sua exordial, em síntese, a indevida aglutinação de impressoras e multifuncionais com soluções para digitalização.

Por meio da **Decisão Monocrática 1797/2023** (doc. 06), o Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha - Conselheiro Plantonista nos termos da Portaria TC 78/2023 de 26/11/2023, determinou a notificação dos responsáveis para manifestação previamente à análise dos requisitos de admissibilidade.

Em atendimento à decisão foi apresentada **Defesa/Justificativa 2391/2023** (doc. 11).

Ato contínuo, emiti a **Decisão Monocrática 3/2024** (doc. 19), na qual foi conhecida a representação e foi determinada a movimentação à Secretaria de Geral de Controle Externo – SEGEX, para os impulsos necessários junto ao Núcleo de Controle Externo competente, com o intuito de que se promovesse a instrução regular, em face dos atos e fatos constantes dos autos.

Assim, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações - NOF submeteu a representação ao procedimento de análise de seletividade, sendo considerada não selecionável, conforme **Análise de Seletividade 7/2024** (doc. 21).

Em seguida, o NOF elaborou a **Manifestação Técnica 6/2024** (doc. 23), 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 Sr. **Arnaldo Borgo Filho**, Prefeito do Município de Vila Velha, e do Sr. **Otávio Junior Rodrigues Postay**, Secretário de Controle e Transparência do Município de Vila Velha, 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.

Ato contínuo, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que elaborou o **Parecer 17/2024** (doc. 26), da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, conforme se segue:

Isto posto, o **Ministério Público de Contas** pugna pelo prosseguimento do feito, com a citação dos responsáveis, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCEES.

**É o relatório.**

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

É de conhecimento acadêmico que os Tribunais de Contas podem atuar de duas formas: de ofício ou mediante provocação. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer seu planejamento, estabelece as prioridades e define o objeto de fiscalização; no segundo caso, há provocação de agentes externos para que haja atuação do órgão de controle.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Nos casos em que os Tribunais de Contas são provocados a atuarem, recebem-se denúncias e/ou representações, cujos critérios de processamento são previstos na legislação de cada órgão de controle.

Não diferente, este Tribunal de Contas, no exercício da atribuição de aplicador dos direitos fundamentais, zelando para que as relações jurídicas não fiquem à mercê de uma perene instabilidade, expressamente previu os requisitos e processamentos das denúncias e representações nos arts. 93 e seguintes, e arts. 99 e seguintes, respectivamente, da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012) e arts 176 e seguintes, e arts. 181 e seguintes, respectivamente, do RITCEES (Resolução nº 261/2013).

Nesse contexto, nos termos do art. 177-A do RITCEES (com redação alterada recentemente pela Emenda Regimental nº 23), os processos de denúncia e representações, **após análise de admissibilidade feita pelos Conselheiros Relatores**, seguem ao órgão de instrução, competente para análise prévia da seletividade:

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.

E mais recentemente, esta Corte de Contas publicou a Resolução nº 375/2023 (regulamentada pela Decisão Plenária nº 011/2023), que dispõe sobre o Procedimento de Análise de Seletividade de informações de irregularidade destinado a priorizar as ações de controle externo.

Essa nova resolução estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a priorizar as ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, com intuito de dar maior efetividade a atividade controladora.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Instituiu-se então o intitulado ‘princípio da seletividade’, em que a Resolução 375/2023 definiu um procedimento de análise prévia dos critérios e pesos desses critérios da seletividade das informações recebidas pelos jurisdicionados.

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, previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, quais sejam materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência, também previu o procedimento a ser seguido nesta análise, atribuindo competência ao órgão de instrução para conclusão pelo prosseguimento ou não da instrução processual (previsto também no §3º do art. 177-A do RITCEES). *Verbis*:

**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.”

Assim, o órgão de instrução pode proferir manifestação técnica nos seguintes sentidos:

- a) 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





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo*

- b) 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;

OU

- c) pela extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante ou representante, quando a análise de seletividade revelar o não atendimento dos critérios de seletividade ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna.

Verifiquei que se tornou recorrente na maioria dos processos de denúncia e/ou representação o opinamento do órgão de instrução pela extinção do feito sem resolução de mérito, com conseqüente arquivamento, em razão do suposto não atendimento aos critérios da nova Resolução, como nos presentes autos.

Para regular tramitação, os autos são encaminhados em sequência ao Ministério Público de Contas que, por sua vez, tem emitido parecer no sentido de conhecimento e prosseguimento da demanda, com remessa dos autos para instrução na forma regimental e legal, sob os seguintes fundamentos:

- a) contesta a legalidade da aplicação do art. 177-A do RITCEES, notadamente porque promove indevida restrição ao direito subjetivo de denúncia constitucionalmente garantido aos cidadãos (violação ao direito de denúncia);
- b) representa afastamento das atribuições constitucionais desta Corte de Contas por meio de ato regimental (violação das hierarquias das normas);
- c) direito constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, §2, CF) ter o regular processamento e apreciação das irregularidades e ilegalidades denunciadas pelo órgão de controle externo;
- d) interesse público, supremo e indisponível, inexistindo espaço para qualquer solução processual que impeça o livre exercício da função dos Tribunais de Contas, sobretudo que implique renúncia de competências;



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



- e) negar a deflagração de procedimento de fiscalização, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, constitui verdadeira negativa de jurisdição, além de fomentar a impunidade;
- f) os chamados requisitos para processamento da denúncia e representação, risco, relevância, materialidade e oportunidade, não apresentam sequer um critério seguro para sua aplicabilidade, de modo que fica ao livre arbítrio do julgador decidir diante do caso concreto pela conveniência ou não de exercer a fiscalização ou simplesmente, em prol da eficiência, extinguir o processo em exame do mérito;
- g) a avaliação da unidade técnica quanto aos requisitos do grau de risco, materialidade e relevância da fiscalização é equivocada, mormente quando sopesados a complexidade da matéria, o elevado valor estimado da contratação, a extensão do objeto contratual e o caráter sensível do público-alvo dos serviços a serem contratados;
- h) a unidade técnica não fez o devido e necessário exame pormenorizado dos fundamentos que sustentam a ocorrência das irregularidades, o que obsta a emissão de qualquer juízo de valor acerca da relevância, da materialidade e da necessidade da realização da fiscalização;
- i) o Tribunal de Contas tem, inexoravelmente, o dever de apurar e, constatada violação às normas de natureza contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, haja ou não dano erário, punir qualquer agente ou particular, aplicando-lhes as sanções legalmente previstas.

Desta feita, compreende-se que a matéria em debate, acerca da aplicabilidade do art. 177-A do RITCEES, está dissonante no âmbito desta Corte de Contas, em razão dos diversos posicionamentos adotados tanto pelo órgão de instrução quanto pelos nobres Conselheiros julgadores.

Diante da divergência e repercussão que o caso demanda, principalmente na jurisdição prestada por esta Corte aos cidadãos, a Procuradoria-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade de nº 7.459, com pedido de medida cautelar, perante o Supremo Tribunal Federal, em face do art. 177-A do RITCEES, o qual dispõe sobre a análise prévia de seletividade do objeto de controle, pela unidade técnica competente,





como condição para instrução preliminar ou de mérito, realização de fiscalização, ou inclusão em banco de dados para planejamento de ações futuras de controle externo de competência do TCE/ES.

Preliminarmente, defende que a norma questionada se reveste de abstração, generalidade e primariedade normativa suficientes para se qualificar como ato sujeito a controle concentrado, e que a análise de sua constitucionalidade prescinde da interpretação de norma infraconstitucional, o que, sob a ótica do postulante, legitima o exame de mérito da matéria posta em discussão.

No mérito, alega que as normas impugnadas “inovam indevidamente a disciplina da organização e da forma de fiscalização da corte de contas, afastando-se do modelo federal de organização do TCU, o qual [...] não estabelece disciplina alguma atinente a **controle prévio de seletividade** a denúncias cuja admissibilidade foi constatada pelo relator”.

Requer, ao final, a concessão de medida de cautelar, visando à suspensão do art. 177-A do Regimento Interno do TCE/ES, aprovado pela Resolução nº261/2013, com alterações das Emendas Regimentais nºs 11/2019, 16/2020 e 23/2023, e, no mérito, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da norma.

O Ministro Dias Toffoli, relator da referida ADI 7459, proferiu recente decisão monocrática (publicada em 04/10/2023) nos autos aplicando rito abreviado a ação, em razão da relevância da questão debatida, conferindo-se prazo as partes para se manifestarem.

Seguindo-se o trâmite, os autos encontram-se atualmente conclusos para manifestação do Ministro Relator, após deferimento do pedido de ingresso nos autos como *amicus curie* feito pelo Ministério Público Estadual.

**Com efeito, considerando que o objeto da ADI 7459 é justamente a inconstitucionalidade do art. 177-A do RITCEES e considerando a divergência dos membros desta Corte de Contas acerca da matéria, compreendo prudente o sobrestamento destes autos até ulterior decisão do Excelso STF ou até alteração do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, o que ocorrer primeiro.**





Esclareço que quando houver alteração do Regimento Interno desta Corte de Contas acerca da matéria, seja por exclusão do art. 177-A ou por alteração de sua redação, haverá, por conclusão lógica, perda superveniente do objeto da ADI 7459 em trâmite no Excelso STF.

Por esta razão, observo a necessidade de evitar, na condução do processo, desperdício de trabalho e tempo, causadores de entraves no curso processual, o que restaria em inobservância aos Princípios Constitucionais da Celeridade e Duração Razoável do Processo:

#### **Constituição Federal**

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”.

Tais princípios também se encontram disciplinados no Código de Processo Civil, que possui utilização subsidiária no âmbito desta Corte:

#### **Código de Processo Civil**

“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. (...)”

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.”

Assim, neste caso específico, a fim de assegurar resultado satisfatório com o mínimo de emprego possível de atividades processuais, e entendendo importante a atuação uniforme desta Corte, visando a garantia da segurança jurídica, deixo de apreciar neste momento o mérito processual e, em observância aos princípios da celeridade, duração razoável do processo e economia processual, entendo pelo sobrestamento do feito até posterior decisão do Excelso STF ou até alteração do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal, o que ocorrer primeiro.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

*Gabinete do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo*

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

## **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Relator

### **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 pelo Relator, 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.



+55 27 3334-7600



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913