



Voto do Relator 00531/2025-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 01510/2024-3, 00417/2024-1, 00373/2024-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Criação: 03/02/2025 14:57

UG: DER-ES - Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: JOSE EUSTAQUIO DE FREITAS

Representante: V.TECH TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA

Responsável: JEAN CARLA DE FREITAS BALINHAS

Procuradores: LEONARDO DE AZEVEDO (OAB: 95471-PR), MARIANA COSTA GUIMARAES MOREIRA (OAB: 36785-PR)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO. FISCALIZAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE. NÃO ATENDIMENTO AOS CRITÉRIOS DO ÍNDICE GUT. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

I. CASO EM EXAME

1. Representação formulada pela Pessoa Jurídica V. TECH TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA., em face de supostas ilegalidades decorrentes do Edital de Pregão Presencial nº 0019/2023.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber:

(i) se a representação preenche os critérios de admissibilidade para deflagrar fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo; e

(ii) se os critérios de seletividade processual, baseados nos índices RROMA e GUT, justificam a continuidade da apuração.

III. RAZÕES DE DECIDIR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

3. A representação foi admitida quanto aos requisitos formais, conforme Decisão Monocrática 00279/2024-1.

4. Na análise de seletividade, a irregularidade apontada obteve pontuação inferior ao mínimo exigido no índice GUT (15,00 pontos, abaixo dos 24 necessários), nos termos do art. 177-A, § 3º, II, do RITCEES.

5. O Tribunal concluiu pela inviabilidade da fiscalização, determinando a notificação dos responsáveis e a extinção do feito sem resolução de mérito.

IV. DISPOSITIVO

6. Processo extinto sem resolução de mérito. Arquivamento determinado.

Dispositivos relevantes citados: Lei Complementar Estadual nº 621/2012, arts. 100 e 101; RITCEES, art. 177-A, § 3º, II; Resolução TC 375/2023.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

I DO RELATÓRIO

Trata-se de uma REPRESENTAÇÃO, com pedido de Medida Cautelar, ([Petição Inicial 00381/2024-1](#)) formulada pela Pessoa Jurídica V. TECH TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA., representada por seu Diretor Presidente Sr. Guilherme Guimarães Araújo ([Procuração 00067/2024-2](#)) em face de supostas ilegalidades decorrentes do [Edital de Pregão Presencial nº 0019/2023](#), em que apresenta os seguintes pedidos:

[...]

VII. PEDIDOS

Diante do exposto, respeitosamente, requer-se:

- (i) O recebimento da presente Representação;
- (ii) A distribuição do feito ao juízo prevento sob relatoria do Ilmo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun;
- (iii) seja deferida medida cautelar, na forma do artigo 185 do Regimento Interno do Tribunal do Estado do Espírito Santo, inaudita altera parte, determinando-se ao DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

ESPÍRITO SANTO – DER-ES, que suspenda os procedimentos administrativos relacionados ao julgamento, homologação e/ou contratação do Pregão Eletrônico nº 019/2023, em função das falhas percebidas ao longo da licitação. Ainda assim, se durante o julgamento da presente representação, o processo administrativo para contratação tenha prosseguido e até mesmo o contrato administrativo já tenha sido assinado, requer-se a anulação de todos os referidos atos.

(iv) no mérito, seja a presente representação julgada integralmente procedente, determinando a nulidade dos atos praticados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 019/2023.

Inicialmente, conheci a presente representação e determinei o apensamento dos autos, bem como a notificação da pregoeira, por meio da [Decisão Monocrática 00279/2024-1](#) (peça 24).

Cabe ressaltar que referido **processo autuado no dia 13/03/2024, encontra-se apensado aos processos 00373/2024-1 (autuado no dia 22/01/2024) e 00417/2024-1 (atuado no dia 24/01/2024), os quais insurgem contra o mesmo objeto, qual seja: Edital do Pregão Presencial nº 0019/2023.**

Em 18/07/2024, foi proferido [despacho 22287/2024-1](#) (peça 37), com o fim de submissão dos autos à devida instrução, uma vez que os autos em apenso já encontravam-se instruídos.

Consequente em razão da determinação acima, foi proferida pelo núcleo especializado, no dia 20/08/2024, nos autos [TC 00417/2024-1](#), a [Instrução Técnica Conclusiva 03486/2024-1](#) (peça 26), a qual abarcou não somente o processo TC 00417/2024, como também os apensos: 00373/2024 e 01510/2024.

Firmou sua fundamentação na [Análise de Seletividade 00072/2024-3](#) - TC [Processo 00373/2024-1](#), a qual possui a seguinte conclusão: **Não selecionável pelo índice GUT.** Assim, a ITC abarcou o seguinte:

[...]

Das supostas irregularidades apontadas pelos representantes dos processos 417/2024- 1 e 1510/2024-3, verifica-se que não foram apresentados elementos que ensejam alteração da pontuação apurada no bojo do processo 373/2024-1 para a fase GUT. E, considerando que a Análise de Seletividade 00072/2024-3



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

(processo 373/2024-1) apontou a nota 15,00 para a retro citada fase, **conclui-se que os processos 417/2024- 1, 373/2024-1 e 1510/2024-3 são não selecionáveis.**

[...]

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, entende-se, salvo melhor juízo, pela ratificação das propostas de encaminhamento contidas nas **Manifestações Técnicas de nº 00757/2024-8 (peça 44) e de nº 02495/2024-9 (peça 48), ambas no bojo do Processo 00373/2024-1**, pelas razões lá expostas, que se reproduz a seguir:

- a) Determinar a **notificação** do **Sr. José Eustáquio de Freitas**, Diretor-Geral do Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER/ES, e da **Sra. Gabriela Cani Bella Rosa**, Responsável pelo Controle Interno da Autarquia, 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 Procurador de Contas, Dr. Heron Carlos de Oliveira, no [Parecer do Ministério Público de Contas 05902/2024-1 \(TC 00417/2024-1\)](#), pugnou o seguinte:

[...]

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas pugna:

3.1 Pela **ratificação** da [Decisão Monocrática 00073/2024-8](#) (evento 08), a qual **conheceu** a presente **Representação**, nos termos do art. 94 e 99, §2º, da LOTCEES¹;

¹ **Art. 94.** São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

I - ser redigida com clareza;

II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

§ 1º A denúncia não será conhecida quando não observados os requisitos de admissibilidade previstos neste artigo.

§ 2º Caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia.

§ 3º Na hipótese de não conhecimento, a decisão deverá ser submetida ao Plenário.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

3.2 Pela **reabertura da instrução processual** para realização da **Instrução Técnica Inicial pelo NOF**, na forma do art. 299, RITCEES², de modo a possibilitar a análise exauriente do mérito dos fatos e das irregularidades apontadas na [02 - Petição Inicial 00140/2024-6](#) (evento 02);

3.3 Subsidiariamente, pelo **sobrestamento** do processo até a decisão final a ser proferida na [ADI 7459-STF](#).

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

II DOS FUNDAMENTOS

Inicialmente, atesto que **ACOLHO** a proposta de encaminhamento da **unidade técnica** relatada, na forma da [Instrução Técnica Conclusiva 03486/2024-1](#) (peça 26 do processo TC 417/2024) e **DIVIRJO** do entendimento apresentado pelo **Ministério Público Especial de Contas**, no [Parecer do Ministério Público de Contas 05902/2024-1](#) (peça 28 do processo TC 417/2024). Ao fim, **minha conclusão foi pela não seletividade da representação, com conseqüente extinção do feito sem resolução do mérito, em razão de não ter atingido o mínimo necessário à seleção na pontuação GUT.**

Ademais, 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).³

II.1 DA ADMISSIBILIDADE

Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

§ 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.

² **Art. 299.** A fase de instrução abrangerá a elaboração da instrução técnica inicial e conclusiva, observado o disposto na seção VIII deste capítulo.

³Decreto 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 instituiu 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)**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Inicialmente, antes de proferir análise do mérito, deve o relator⁴ debruçar-se quanto aos aspectos formais da representação, ou seja, examinar se os requisitos essenciais à construção processual estão presentes, conforme disciplinado na legislação e no regimento interno. A análise preliminar realizada desdobra-se no conhecimento ou não da peça apreciada, sendo condição à procedibilidade do feito.

Dessa forma, corroborando ao já pontuado na [Decisão Monocrática 00279/2024-1](#) (peça 24), constato a presença dos requisitos condicionantes ao conhecimento do feito, como, por exemplo, a clareza da redação, a legitimidade do impetrante, aos fatos e as circunstâncias suficientes para formação da convicção. Assim, estando satisfeitas as exigências legais e as regulamentares para que seja admitida, **CONHEÇO A PRESENTE REPRESENTAÇÃO** e passo a análise da seletividade.

II.2 ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE

A representação possui o condão de deflagrar ato fiscalizatório do controle externo, sobretudo quando comunicado sobre possível irregularidade ou ilegalidade quanto a atos licitatórios. Materializada em um procedimento formal que, interposto por qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica, visa assegurar a legítima inserção dos recursos público, o correto cumprimento dos preceitos e princípios atrelados à atividade, bem como resguardar de qualquer mácula a transparência e os atos de licitação ou contratação.

A parte **REPRESENTANTE**, em [Petição Inicial 00381/2024-1](#), pugna pelo recebimento da representação e pelo deferimento da medida cautelar; no mérito, pela procedência dos pedidos.

Em descrição, expõe que, as irregularidades são substanciais e comprometem de maneira insanável a higidez do certame. Assim, a representante apresenta as supostas

⁴ **Lei Complementar Estadual nº 621/12, art. 161.** Compete ao Relator o juízo de admissibilidade como condição para o processamento do recurso. **Regimento Interno nº 261/13, art. 395. [...] Parágrafo único.** Os recursos serão encaminhados à Presidência do Tribunal, que realizará sua autuação e distribuição ao Relator para manifestação quanto ao seu conhecimento.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

irregularidades como sendo: (1) Das irregularidades da prova de conceito; (2) Da evidente incorreção dos documentos econômicos-financeiros apresentados pela Consilux; e (3) Incerteza e ausência de análise sobre os documentos de habilitação.

Em primeiro momento, apresenta onze fundamentos a respeito de irregularidades na etapa de prova de conceito. Em resumo, na etapa em que o licitante deveria demonstrar sua capacidade de executar as atividades do contrato, houve uma série de irregularidades que acarretaram comprometimento à higidez do certame, como, por exemplo: os equipamentos instalados para a realização dos testes da prova de conceito não foram lacrados, durante a execução dos testes referente à infração de avanço e parada houve a perda dos dados com necessidade de repetir a passagem com o veículo, dentre outros.

Em segundo momento, afirma sobre a inconsistência e sobre possíveis irregularidades contábeis no balanço patrimonial da CONSILUX.

[...]

Há evidente divergência nas dívidas tributárias contabilizadas, o que pode tornar inidôneos os documentos contábeis apresentados pela CONSILUX e, conseqüentemente, os critérios de convencimento utilizados para definição do certame.

[...]

O simples ajuste de R\$ 9 bilhões para R\$ 180 milhões, não invalida a evidência da contabilidade da CONSILUX estar impregnada de vícios. Isso porque, salvo se devidamente comprovado documentalmente e desde que em consonância com as regras e princípios contábeis vigentes no Brasil, ao que parece foi “criado” um saldo de ativo permanente, sem qualquer saída/desembolso de caixa.

[...]

Como visto, no mínimo causa estranheza (i) a variação na casa do bilhão do balanço patrimonial de um exercício para outro, (ii) inconsistências de ordens técnicas percebidas ao longo de toda a escrituração contábil licitante vencedora, (iii) obscuridades e omissões quanto a dívidas tributárias indicam potencial simulação das informações fiscais apresentadas. E, conseqüentemente, impacto em impossibilidade de contratação da licitante CONSILUX.

[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Ao fim, leciona a respeito da incerteza e da ausência de análise sobre os documentos de habilitação.

[...]

De modo que do cenário posto se extrai as seguintes conclusões: não houve publicação da habilitação da CONSILUX, tampouco a motivação da habilitação da licitante que está provisoriamente vencendo a licitação, antes da etapa dos testes, conforme preconiza o Edital, afetando o direito de discussão em sede recursal da decisão de habilitação das demais licitantes.

Para além das ilegalidades apontadas, as omissões da Comissão de Licitação importam em desatendimento do próprio Edital, o qual, como visto, asseverou a necessidade de o Pregoeiro verificar e julgar as condições de habilitação o que em nenhum momento foi publicado para a ciência das demais licitantes

Por fim, a única licitante que teve ciência da habilitação foi a própria CONSILUX em e-mail direcionado informando a sua habilitação, situação que evidencia um potencial direcionamento da licitação para esta licitante haja vista a assimetria de informações para com as demais licitantes.

[...]

Posteriormente, a **ÁREA TÉCNICA**, em [Instrução Técnica Conclusiva 03486/2024-1 \(TC 00417/2024-1\)](#), propôs a determinação de notificação dos responsáveis à adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos e a extinção do feito sem resolução do mérito, com consequente arquivamento.

Explicou o deslinde processual e, na sequência, apresentou considerações prévias sobre a atuação do Tribunal de Contas. Dissertou acerca dos critérios que embasam a seleção de objetos a serem fiscalizados, a fim de sanar quais as atividades que mais demandam a atuação do controle, sendo eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência. Em pormenores, mencionou as Resoluções n. 349/2020 e 352/2021 e, adicionalmente, a **Resolução 375/2023**⁵, a qual instituiu o procedimento de análise prévia de seletividade de forma detalhada. Posteriormente,

⁵ Introdutoriamente, pontua a recente Resolução Nº 375, de 11 de julho de 2023⁵, 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.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

apresentou a Decisão Plenária nº 11/2023, que reforçou o instituto com previsão de verificação da seletividade e o procedimento a ser seguido.

Ao fim, apresentou fundamentação acerca da seletividade processual e a forma com que a atividade é orientada - critérios de materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência, que fundamentam a escolha dos objetos a serem fiscalizados.

Expõe ainda que, a **Resolução 375/2023 deve ser examinada em conjunto com a Decisão Plenária nº 11, de 8 de agosto de 2023⁶**, 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).⁷

Bom! Em razão da alteração sofrida pela **Decisão Plenária nº 11, de 8 de agosto de 2023**, proferiu nova análise de acordo com as novidades ofertadas pela **Decisão Plenária 09/2024⁸**, sendo elas:

(...) **Caso determinado indicador previsto dentre os incisos I, alíneas "b", "c" e "d", e II, alínea "c", do art. 2º, não tenha sido apurado nos últimos**

⁶ 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: 23 jan. 2025.**

⁷ **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).**

⁸ **Decisão Plenária nº 9, de 11 de junho de 2024⁸, 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**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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.

Com a mencionada alteração, nos termos do art. 4º⁹, 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. 6º¹⁰, 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.

Em análise técnica, seguindo a [Análise de Seletividade 00072/2024-3](#) (TC 00373/2024-1) salienta que:

[...]

No caso em análise, verificou-se que a **Análise de Seletividade 00072/2024-3** (peça 43, processo 00373/2024-1) apontou que o processo 373/2024-1 era apto a ser analisado na fase GUT, haja vista a nota 66,67 na fase RROMA. Contudo, como obteve a nota 15,00 na fase GUT, foi classificado como não selecionável.

Ou seja, como a Decisão Plenária 09/2024 não impactou a apuração da fase GUT, tendo, apenas, aumentado a nota de corte para 24,00 e, no caso concreto,

⁹ Art. 4º 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 nº 009/2024 – DOEL-TCEES 12.6.2024).

¹⁰ Art. 6º 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. (Redação dada pela Decisão Plenária nº 009/2024 – DOEL-TCEES 12.6.2024).



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

a nota aferida para a fase GUT foi 15,00, depreende-se que não há razões para o entendimento de que o processo 373/2024-1 seja selecionável.

Ademais, **em razão da seletividade acima ter sido realizada antes do apensamento dos autos, consolidou as irregularidades apontadas nos três processos e concluiu:**

[...]

Das supostas irregularidades apontadas pelos representantes dos processos 417/2024- 1 e 1510/2024-3, verifica-se que não foram apresentados elementos que ensejam alteração da pontuação apurada no bojo do processo 373/2024-1 para a fase GUT. E, considerando que a Análise de Seletividade 00072/2024-3 (processo 373/2024-1) apontou a nota 15,00 para a retro citada fase, conclui-se que **os processos 417/2024- 1, 373/2024-1 e 1510/2024-3 são não selecionáveis.**

[...]

Desse modo, a representação não foi considerada elegível para a realização da ação de controle, resultando na proposta de encaminhamento pelo não prosseguimento do feito, com a conseqüente extinção da ação sem resolução de mérito. Isso porque, o art. 177-A, §3º, II, do RITCEES¹¹ orienta desta exata forma:

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.

[...]

§ 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 revelar o atendimento dos critérios definidos no caput ou dos requisitos previstos no §2º-

¹¹ Alterada pela Emenda Regimental 25, de 25 de junho de 2024.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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!)

[...]

Em seguida, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por meio do [Parecer do Ministério Público 05902/2024-1](#) ([TC 00417/2024-1](#)), pugna pela reabertura da instrução processual e, ao fim, pelo sobrestamento do processo até decisão final da ADI 7459.

O parecerista de contas cingiu sua fundamentação em três pontos. A um “Inconstitucionalidade formal e material do art. 177-A DO RITCEES – ADI 7459/STF”, a dois “Inclusão da análise prévia de seletividade viola a exigida simetria de competência e modelo entre o tribunal de contas e os demais tribunais de contas do país” e a três “ADI 7459-STF: controle concentrado de constitucionalidade pelo STF”.

Em primeiro momento, advogou a respeito da inconstitucionalidade do art. 177-A do RITCEES, subdividindo suas alegações em inconstitucionalidade formal e inconstitucionalidade material. Nas teses de alegações no campo formal, pontual sobre o caminho que precede à inconstitucionalidade formal e, lecionou ser o caso presente incompatível com a Constituição Federal, explicando: “Isso acontece quando a legislação é elaborada em desacordo com os trâmites e requisitos estabelecidos na Constituição, comprometendo, assim, a legitimidade do processo legislativo.”.

[...]

A rigor, os requisitos do art. 177-A, RITCEES, que incluíram **sete novos requisitos** aos do art. 94, LOTCEES, foram elaborados por autoridade incompetente — o Plenário do TCE-ES — e contrastam com o modelo federal de fiscalização do TCU. Por isso, **o art. 177-A, RITCEES, padece de inconstitucionalidade por vício formal em sua introdução ao ordenamento jurídico.**

[...]

Nessa esteira, as *normas internas regulamentares são normas inferiores* em relação às *normas externas atributivas*, por isso não podem inovar, ir além, muito menos contrariá-las, pois violaria o sistema de subordinação e hierarquia das normas no ordenamento jurídico.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

[...]

Sob essa perspectiva é ilícito ao RITCEES dispor sobre requisitos de admissibilidade de Denúncias, Representações e informações de irregularidade com quebra da **subordinação** normativa à LOTCEES.

[...]

A respeito das teses de alegações materiais, fundamentou sua tese na violação do direito fundamental do cidadão em exercer com efetividade o controle social da Administração Pública, da violação ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público norteador do exercício do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, bem como da renúncia às competências constitucionais e desconfiguração da simetria com o modelo federal de fiscalização do TCU.

[...]

No tocante ao art. 177-A do RITCEES — incluído pela Emenda Regimental nº 11, de 19/12/2019 —, embora busque regular aspectos do Processo de Fiscalização no âmbito desta Corte de Contas, sua análise detalhada também revela graves indícios de inconstitucionalidade material. Isso pois, dentre outros valores caros previstos na CRFB/88, o dispositivo em comento mina o **direito fundamental do cidadão de exercer com efetividade o controle social da administração pública**, bem como estimula verdadeira renúncia de competências constitucionais pelo TCE-ES, em clara afronta aos Princípios e Normas Fundamentais estabelecidos na Magna Carta.

[...]

No entanto, a realidade dos Tribunais de Contas nesta quadra da história se mostra bem diferente. Ao contrário do desenvolvimento de práticas inclusivas que assegurem ao cidadão o direito fundamental de exercer o controle social mais amplamente possível, tem-se a adoção de mecanismos excludentes, a exemplo do procedimento instituído pelo art. 177-A do RITCEES.

Esses mecanismos se manifestam por meio de normas e álibis que impõem restrições indevidas ao direito fundamental do cidadão, ancoradas na negação do **dever constitucional** dos Tribunais de Contas de apurar, de ofício, indícios de irregularidade de que tenham conhecimento, encargo inafastável e indelegável que decorre da aplicação do **Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**, vetor axiológico norteador do exercício do controle externo da Administração Pública.

[...]

Consequente, em segunda análise ofertou acerca da violação da simetria de competência, ofertando o seguinte:

[...]



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Perceba-se que a apuração dos indícios de irregularidade constitui uma etapa posterior e indissociável à cognição dos fatos reputados irregulares, consubstanciando uma relação necessária de causa e efeito entre o conhecimento dos indícios de irregularidade e sua apuração.

Quanto à **simetria de competências e modelo de fiscalização**, significa que os Tribunais de Contas locais não devem possuir competências ausentes no TCU. Seguindo esse critério, o Supremo Tribunal Federal (STF) invalidou leis locais que conferiam aos Tribunais de Contas locais a competência para analisar, previamente, a validade de contratos administrativos firmados pelo Poder Público e para executar suas próprias decisões — se o TCU não tem tais competências, os demais Tribunais de Contas também não podem ter.

[...]

Em terceiro momento, ao fim, apresentou fundamentação acerca do ajuizamento da ADI 7459, a qual pugna pela declaração de inconstitucionalidade do art. 177-A do RITCEES por ofensa aos arts. 37, caput, 71, 74, § 2º, e 75, caput, CRFB.

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 reflete o intuito desta Corte



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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

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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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 nacional¹² 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 2021¹³ (Lei de Licitações e Contratos 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)¹⁴, a qual estabelece diretrizes para a seleção de processos a serem fiscalizados pelo TCE/SC. Assim como a normativa vigente no Espírito Santo, a 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 Rondônia¹⁵ e no Tribunal de Contas da União (TCU).

¹² 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: 27, jun. 2025.

¹³ 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](#). [...]

¹⁴ Vide: <https://www.tcesc.tc.br/index.php/entra-em-vigor-portaria-que-trata-dos-criterios-de-seletividade-para-priorizacao-das-acoes-de>. Acesso: 27, jun. 2025.

¹⁵ Vide: <https://tcero.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: 27, jun. 2025.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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”¹⁶ e “Matriz de risco, seletividade e materialidade: paradigmas qualitativos para a efetividade das entidades de fiscalização superiores”¹⁷, 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.

Ao examinar o caso concreto, em fundamentação com o entendimento da área técnica, na [Instrução Técnica Conclusiva 03486/2024-1 \(TC 00417/2024-1\)](#), (peça 26), verifico que a equipe técnica constatou que a irregularidade representada **NÃO ULTRAPASSOU O SOMATÓRIO MÍNIMO NECESSÁRIO DO ÍNDICE GUT, ALCANÇANDO UMA PONTUAÇÃO DE 15,00**. Noutras palavras, o feito não foi selecionado para prosseguibilidade e submissão ao controle.

¹⁶ 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: 27, jun. 2025.

¹⁷ 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: 27, jun. 2025.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

Conclusão: **NÃO SELECIONÁVEL**

RESUMO

| RROMA | | | | | | |
|-------|------------|--------------|---------------|------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Risco | Relevância | Oportunidade | Materialidade | Pontuação obtida | Pontuação total de referência | Resultado RROMA |
| 9,00 | 25,00 | 8,00 | 20,00 | 62,00 | 93,00 | 66,67 Submeter ao GUT |

| GUT | | | |
|-----------|----------|-----------|-------------------------------|
| Gravidade | Urgência | Tendência | Resultado GUT |
| 3,00 | 5,00 | 1,00 | 15,00 Não selecionável |

Nesse sentido, tendo em vista o resultado da [Análise de Seletividade 00072/2024-3 \(TC 00373/2024-1\)](#) e da ausência da análise de seletividade positiva, entendo pela extinção do feito sem resolução do mérito

Por derradeiro, esclareço que o juízo proferido, na ocasião, pela extinção do processo, em nada impede ou prejudica a reapresentação dos fatos narrados seja como objeto de nova representação/denúncia seja objeto de nova apreciação - 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. Enfatizo, por fim, o que não impede 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 nas denúncias sejam armazenados no banco de dados da Secretaria Geral de Controle Externo (artigo 177-A, §§4º e 5º¹⁸). Assim, eventualmente, passarão por novo

¹⁸ “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



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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 **José Eustáquio de Freitas**, Diretor-Geral do Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER/ES, e da Senhora **Gabriela Cani Bella Rosa**, Responsável pelo Controle Interno da Autarquia, 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.

III DA 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 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

ACÓRDÃO

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)”.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

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 pelo relator, em:

III.1 **NOTIFICAR** o **Senhor José Eustáquio de Freitas**, Diretor-Geral do Departamento de Edificações e Rodovias do Estado do Espírito Santo – DER/ES, e a **Senhora Gabriela Cani Bella Rosa**, responsável pelo Controle Interno da Autarquia, para que tomem conhecimento da representação e adotem as providências internas de suas competências, em relação aos fatos representados;

III.2 **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.3 Dar **CIÊNCIA** aos interessados e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

III.4 **ARQUIVAR** os autos, após a certificação do trânsito em julgado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



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