Acórdão 00924/2026 - 1ª Câmara

Processo: 03298/2026
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
UG: PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Representante: MARCELO DE SOUZA PREPETA
Procurador: DAVI GOMES DE ARAUJO FERREIRA (OAB: 43681-ES)

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. FISCALIZAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE. SUMARIAMENTE CONSIDERADO DE BAIXO RISCO, MATERIALIDADE E GRAVIDADE. VALOR DE ALÇADA. NOTIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO E DO CONTROLE INTERNO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Representação com pedido de realização de auditoria e de instauração de tomada de contas especial na qual são apontados indícios de burla ao procedimento licitatório, fracionamento indevido de despesas e desvio de finalidade na execução orçamentária.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber:

(i) se a representação preenche os critérios de admissibilidade para ser conhecida; e

(ii) se os critérios de seletividade processual, baseados nos índices RROMa (relevância, risco, oportunidade e materialidade) e GUT (gravidade, urgência e tendência), justificam a continuidade da apuração.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O art. 177-A do RITCEES encontra fundamento no art. 170 da Lei nº 14.133/2021, que determina aos órgãos de controle a adoção dos critérios de oportunidade,

Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 13/11/2026 15:44
Assinado por RODRIGO FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 13/11/2026 15:44
Assinado por HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA 13/11/2026 18:06
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 13/11/2026 18:29
Assinado por LUCIRLENE SANTOS RIBAS 13/11/2026 18:38

materialidade, relevância e risco na fiscalização das contratações públicas.

4. A seletividade permite direcionar os recursos institucionais para situações de maior impacto, mediante critérios técnicos e objetivos, conferindo racionalidade, previsibilidade e eficiência à atuação do controle externo.

5. A Declaração de Moscou da INTOSAI recomenda atuação estratégica baseada em risco, relevância e impacto, diretrizes com as quais o modelo de seletividade adotado pelo TCEES guarda consonância.

6. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 7459/ES, reconheceu a constitucionalidade do art. 177-A do RITCEES, assentando a legitimidade da triagem técnica prévia como mecanismo de qualificação da atividade fiscalizatória.

7. Os dispêndios questionados totalizaram R$20.000,00, equivalentes a 4.655,39 VRTEs, valor inferior ao limite de alçada de 25.000 VRTEs previsto na IN TC n° 101/2026, razão pela qual a demanda afasta a seleção da matéria para ação de controle e conduz à extinção do feito sem resolução de mérito.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Representação conhecida. Notificação do Prefeito Municipal e da responsável do controle interno. Processo extinto sem resolução de mérito. Armazenamento do extrato da representação em base de dados da SEGEX. Arquivamento determinado.

Teses de julgamento: "1. O art. 177-A do Regimento Interno do TCEES é compatível com a Constituição Federal, ao estabelecer triagem técnica de denúncias e representações com base em critérios objetivos. 2. A seletividade não inviabiliza o direito à denúncia/representação, mas qualifica a atuação fiscalizatória, promovendo eficiência, foco estratégico e racionalidade institucional. 3. O modelo encontra respaldo no art. 170 da Lei nº 14.133/2021 e guarda consonância com diretrizes internacionais de atuação estratégica baseada em risco, relevância e impacto".

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 37, caput, e 74, §§ 1º e 2º; Lei nº 14.133/2021, art. 170; LC Estadual nº 621/2012, arts. 94, 99 e 101; RITCEES, art. 177-A; Resolução TC nº 375/2023, arts. 5º e 6º; IN TC 101/2026.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

I RELATÓRIO

Trata-se de representação (Petição Inicial, peça 02), com pedido de realização de auditoria e de instauração de tomada de contas especial, formulada por Marcelo de Souza Prepeta em face de Antônio Gualhano Azevedo, Prefeito Municipal de Bom Jesus do Norte, Brenda M. da Fonseca Teixeira, Secretária Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos, e Aloizio Moreira de Souza, servidor público municipal, na qual são apontados indícios de burla ao procedimento licitatório, fracionamento indevido de despesas e desvio de finalidade na execução orçamentária.

O representante sustenta que, durante o exercício de 2023, a Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos teria utilizado, de maneira contínua e sistemática, o regime de adiantamento, denominado “Pequenas Despesas”, para custear gastos ordinários e previsíveis da pasta. Relata que o servidor Aloizio Moreira de Souza recebeu reiteradamente valores mensais de R$ 2.000,00, sendo R$ 1.000,00 destinados à aquisição de materiais de consumo e R$ 1.000,00 à contratação de serviços, mediante solicitação da Secretaria e autorização direta do Prefeito Municipal.

Segundo a inicial, os recursos não teriam sido empregados em despesas excepcionais ou emergenciais, mas na aquisição habitual de produtos e na contratação verbal de serviços, funcionando como uma espécie de “caixa paralelo” e afastando indevidamente o planejamento e o procedimento licitatório. Como exemplos, menciona a compra recorrente de botijões de gás, ferramentas e peças, bem como a manutenção de roçadeiras e a locação de andaimes, inclusive junto aos mesmos fornecedores.

Alega, ainda, possível desvio de finalidade na utilização do suprimento de fundos para a formação de estoque e a aquisição de bens duráveis, como foices, enxadas e garrafões térmicos. Quanto a estes últimos, destaca a compra de três unidades de cinco litros e três de um litro em janeiro de 2023 e, posteriormente, de mais oito unidades de cinco litros em novembro do mesmo ano, circunstância que, a seu ver, indicaria descontrole patrimonial, desperdício de recursos públicos ou possível fraude na entrega dos bens. Acrescenta que algumas notas fiscais apresentariam descrições genéricas e valores arredondados, coincidentes com o limite mensal das rubricas de serviços ou de materiais de consumo, o que levantaria suspeitas de simulação das prestações de contas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

Como fundamento jurídico, invoca o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ressaltando que a licitação constitui regra para as contratações administrativas e que o regime de adiantamento possui natureza excepcional. Afirma que a utilização reiterada desse mecanismo para despesas rotineiras configuraria fracionamento indevido, em afronta à legislação de licitações e aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência. Defende, também, que as irregularidades podem representar prática institucionalizada, possivelmente estendida aos exercícios de 2022 a 2026 e às Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Esportes.

Ao final, requereu o recebimento da representação; a realização de auditoria ou instauração de tomada de contas especial; a requisição dos processos de “Pequenas Despesas” dos exercícios de 2022, 2024, 2025 e 2026, referentes às Secretarias Municipais de Obras, Saúde, Educação e Esportes; e, caso confirmadas as irregularidades, a imputação de débito, o ressarcimento ao erário, a aplicação de multas e a comunicação dos fatos ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Por meio do Despacho 26274/2026 (peça 11), determinei o encaminhamento dos autos ao núcleo competente para exame preliminar dos requisitos de admissibilidade e, em caso positivo, para realização da análise prévia de seletividade, nos termos do art. 176, §§ 1º-A a 1º-C, do RITCEES.

Os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contratações Governamentais (NCG), que juntou aos autos a Análise de Seletividade 00453/2026 (peça 13), elaborada nos moldes do art. 177-A, § 2º-C, incisos I e II, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2013, que aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), bem como do art. 5º, § 1º, incisos I e II, da Resolução TC 375, de 11 de julho de 2023. A conclusão foi **Não Selecionável - Sumariamente considerado de baixo risco, materialidade e gravidade**.

Na Manifestação Técnica 01677/2026 (peça 14), a unidade técnica entendeu que a representação atende aos requisitos de admissibilidade, pois foi apresentada por pessoa física devidamente identificada e qualificada, contém narrativa clara dos fatos, indica as circunstâncias e a possível autoria, além de estar acompanhada de elementos indiciários de prova e versar sobre matéria de competência desta Corte.

Quanto à seletividade, propôs: a) o conhecimento da representação; b) a notificação do Sr. Antônio Gualhano Azevedo, Prefeito Municipal, e da responsável pelo controle

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

interno, para adoção das providências que entenderem cabíveis; c) a extinção do feito sem resolução de mérito; e d) o posterior arquivamento dos autos.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o órgão ministerial, no Parecer 05178/2026 (peça 16), adotou integralmente as razões fáticas e jurídicas da manifestação técnica 01677/2026, manifestando-se pelo acolhimento da proposição apresentada.

Por fim, tendo relatado o necessário, passo à fundamentação do voto.

II FUNDAMENTOS

Analisando os elementos constantes dos autos, registro minha **concordância** com o encaminhamento da área técnica e do Ministério Público de Contas quanto ao conhecimento da representação, à conclusão de que a matéria não é selecionável, à notificação da Administração e do controle interno e à extinção do feito sem resolução de mérito. Ademais, consigno a manifestação técnica 01677/2026 como parte integrante da fundamentação deste voto, naquilo em que compatível com os fundamentos ora expostos, independentemente de sua transcrição integral, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

II.1 ADMISSIBILIDADE

Antes de examinar a seletividade, compete ao relator avaliar os aspectos formais da representação, verificando se estão presentes os requisitos essenciais à sua admissibilidade, conforme previsão legal e regimental.

Essa análise preliminar é determinante ao conhecimento ou não da peça processual, constituindo etapa indispensável à regularidade e à procedibilidade do feito.

A representação possui o condão de deflagrar a atuação fiscalizatória por parte do controle externo, especialmente, quando comunica a ocorrência de possível irregularidade ou ilegalidade em procedimentos licitatórios.

Trata-se de procedimento formal, que pode ser instaurado por qualquer licitante, pessoa física ou jurídica, com o objetivo de assegurar tanto a correta aplicação dos recursos públicos como o fiel cumprimento dos princípios e dos preceitos que regem a atividade

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

administrativa, bem como garantir a transparência e a regularidade dos atos de licitação e/ou de contratação, resguardando-os de eventuais vícios ou de irregularidades.

A atuação do controle externo, por meio de representação, reforça os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, assegurando a fiscalização adequada da utilização dos recursos públicos, sobretudo no âmbito das contratações públicas.

De modo geral, quando a matéria decorrer da comunicação de possível ilegalidade ou irregularidade em atos de gestão sujeitos à fiscalização do controle externo, a Lei Complementar Estadual nº 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado), disciplina, em seus arts. 99 a 101, o procedimento aplicável, nos seguintes termos:

> 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 específic
>
> **§1º** Têm legitimidade para representar ao Tribunal:
>
> I - Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
>
> II - Magistrados e membros do Ministério Público;
>
> III - responsáveis pelos órgãos de controle interno, em cumprimento ao artigo 76, § 1º, da Constituição Estadual;
>
> IV - Senadores da República, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores;
>
> V - Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;
>
> VII - unidades técnicas deste Tribunal;
>
> VIII - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do artigo 37, inciso II desta Lei Complementar;
>
> IX - servidores públicos e outras autoridades que tenham conhecimento de irregularidades em virtude do exercício do cargo ou da função que ocupem;
>
> X - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais.
>
> § 2º Aplicam-se à representação, no que couber, as normas relativas à denúncia.
>
> Art. 100. O exercício do controle externo decorrente da fiscalização de ato licitatório, contrato administrativo e demais instrumentos congêneres, inclusive

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

> no caso de contratação direta, será realizado sob o rito sumário, nos termos do Regimento Interno.
>
> Parágrafo único. Os órgãos e entidades da administração são responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e de sua execução.

Ademais, conforme o § 2º do art. 99 e o parágrafo único do art. 101, ambos da LC nº 621/2012, aplicam-se às representações, no que couber, as normas relativas à denúncia. Desse modo, devem ser observados os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94 da mesma lei, a saber:

> 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.
>
> Art. 101. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos, visando a resguardar o interesse público, sendo vedada sua interposição para amparar direito subjetivo do representante.
>
> Parágrafo único. Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Da mesma forma, a Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), disciplina as representações em seus artigos 181 e 182, estabelecendo regras específicas e remetendo, no que couber, às disposições aplicáveis às denúncias, conforme transcrição a seguir:

> Art. 181. 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

> Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:
>
> I - Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
>
> II - Magistrados e membros do Ministério Público;
>
> III - responsáveis pelos órgãos de controle interno, em cumprimento ao art. 76, § 1º da Constituição Estadual;
>
> IV - Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais e Vereadores;
>
> V - os Tribunais de Contas dos entes da Federação;
>
> VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;
>
> VII - unidades técnicas deste Tribunal;
>
> VIII - as equipes no exercício do controle externo, nos termos do art. 37, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal;
>
> IX - servidores públicos e outras autoridades que tenham conhecimento de irregularidades em virtude do exercício do cargo ou de função que ocupem;
>
> X - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais.
>
> Parágrafo único. Aplicam-se às representações, no que couber, as normas relativas à denúncia.

Por fim, a Lei nº 14.133 também disciplina a atuação dos órgãos de controle sobre as contratações públicas e prevê a possibilidade de representação contra irregularidades na aplicação de suas disposições.

Nesse contexto, o § 4º do art. 170 estabelece quem pode apresentar representação aos órgãos de controle interno ou ao Tribunal de Contas competente, nos seguintes termos:

> Art. 170. § 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

No caso concreto, o senhor Marcelo de Souza Prepeta é pessoa física, devidamente identificada e qualificada a representar perante esta Corte, estando, portanto, amparado pelos requisitos condicionantes da LC 621/2012.

Além disso, a petição inicial foi redigida com clareza, narra o fato tido como irregular, ou seja, a possível ocorrência de fracionamento de despesa, descreve as circunstâncias reputadas irregulares, apresenta informações sobre a possível autoria e encontra-se acompanhada de elementos indiciários de prova.

Constata-se, ainda, que a matéria se insere na competência fiscalizatória desta Corte de Contas.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

Assim, corroborando a conclusão da unidade técnica e o Parecer do Ministério Público de Contas, reconheço o preenchimento dos requisitos de admissibilidade e **conheço** da representação.

Superada essa etapa, passa-se à análise prévia de seletividade, condição para o prosseguimento da instrução, nos termos do art. 177-A do RITCEES.

II.2 ANÁLISE PRÉVIA DE SELETIVIDADE

A controvérsia submetida à análise de seletividade decorre das seguintes alegações formuladas pelo representante:

- Uso reiterado do regime de “Pequenas Despesas”. Segundo o representante, durante o exercício de 2023, a Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos teria utilizado de forma contínua o regime de adiantamento para custear gastos ordinários e previsíveis, com repasses mensais de R$ 2.000,00 ao servidor responsável, divididos entre materiais de consumo e contratação de serviços;
- Possível fracionamento indevido de despesas. A inicial relata aquisições habituais de produtos e contratação verbal de serviços, inclusive compras recorrentes de botijões de gás, locação de ferramentas e compras de peças, manutenção de roçadeiras e locação de andaimes, por vezes junto aos mesmos fornecedores, o que, segundo o representante, teria afastado indevidamente o planejamento e o procedimento licitatório;
- Suposto desvio de finalidade do suprimento de fundos. O representante aponta a utilização dos recursos para formação de estoque e aquisição de bens duráveis, como foices, enxadas e garrafões térmicos, mencionando compras sucessivas desses últimos itens ao longo de 2023;
- Indícios de inconsistências nas prestações de contas. A petição inicial afirma que algumas notas fiscais apresentariam descrições genéricas e valores arredondados, coincidentes com os limites mensais previstos para materiais de consumo ou serviços, o que, na visão do representante, levantaria suspeitas quanto à regularidade das prestações de contas; e
- Possível abrangência das práticas a outras áreas e exercícios. O representante sustenta que as irregularidades poderiam constituir prática institucionalizada,

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

possivelmente estendida aos exercícios de 2022, 2024, 2025 e 2026 e às Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Esportes.

A unidade técnica, em Manifestação Técnica 01677/2026 (peça 14), apresentou considerações preliminares acerca da admissibilidade da representação e da análise de seletividade, destacando que o exame observou os critérios previstos no RITCEES e na Resolução TC 375/2023.

Inicialmente, a equipe técnica destacou que a análise de seletividade observa critérios objetivos destinados a orientar a priorização das ações de controle externo. Nesse contexto, ressaltou o disposto no § 1º do art. 5º da Resolução TC 375/2023, segundo o qual será sumariamente considerada de baixo risco, materialidade e gravidade a informação de irregularidade cujo valor financeiro associado ou indício de dano ao erário seja inferior ao valor de alçada previsto para a remessa de tomada de contas especial ao Tribunal.

Ao analisar os fatos objeto da representação, que noticia possíveis irregularidades na utilização do regime de adiantamento denominado “Pequenas Despesas” pela Secretaria Municipal de Obras, Transportes e Serviços Urbanos de Bom Jesus do Norte, durante o exercício de 2023, a unidade técnica constatou que os dispêndios questionados totalizaram R$ 20.000,00 (vinte mil reais), equivalentes a 4.655,39 VRTEs, valor inferior ao limite de alçada de 25.000 VRTEs estabelecido pela Instrução Normativa TC 101, de 26 de maio de 2026.

Diante disso, embora tenha reconhecido o atendimento dos requisitos de admissibilidade da representação, a unidade técnica concluiu pelo não prosseguimento do feito, propondo a notificação do Prefeito Municipal e da responsável pelo controle interno para a adoção das providências que entenderem cabíveis, bem como a extinção do processo sem resolução de mérito e o posterior arquivamento, nos termos do art. 6º, inciso II, da Resolução TC 375/2023, c/c o art. 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o órgão ministerial adotou integralmente as razões fáticas e jurídicas da manifestação técnica, manifestando-se pelo acolhimento da proposição apresentada.

O ponto central a ser enfrentado diz respeito à análise de seletividade. Incumbe verificar se o processo foi submetido ao filtro dos critérios previamente

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

estabelecidos, com vistas a assegurar que a seleção das matérias apreciadas atenda ao adequado funcionamento da Administração Pública, em consonância com o princípio da eficiência.

Considerando as manifestações da área técnica e do Ministério Público de Contas a respeito do procedimento de análise de seletividade e da sua aplicação no caso concreto, entendo pertinente registrar breves considerações gerais, com o objetivo de evidenciar que se trata de mecanismo voltado à orientação dos esforços de fiscalização para setores de maior risco e relevância, sem extrapolar as balizas legais estabelecidas.

É forçoso reconhecer que, mesmo diante das amplas atribuições conferidas pela Constituição Federal, a atuação do Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, envolve elevada complexidade e está sujeita a limites operacionais. Nesse contexto, o artigo 177-A[1], do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, apresenta-se como uma solução normativa moderna e juridicamente robusta, voltada à racionalização processual.

A análise seletiva das denúncias, como preconizada no art. 177-A, não constitui mera formalidade processual, mas sim expressão concreta de um modelo de governança fiscalizatória orientado à efetividade, à gestão racional de recursos institucionais e à resposta estratégica, frente à complexidade da administração pública contemporânea. Esse modelo encontra sólida ancoragem normativa e internacional, conforme passo a demonstrar.

O artigo 170[2] da Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma inequívoca, que os órgãos de controle deverão pautar sua atuação pelos critérios de materialidade, de relevância, de risco e de oportunidade. Esses elementos, incorporados expressamente ao regramento federal, visam proporcionar inteligência e seletividade ao exercício do controle,

---

[1] 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. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

[2] 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

permitindo que os Tribunais de Contas concentrem seus esforços a situações com maior potencial lesivo ao erário ou com impacto mais sensível à coletividade.

Esse dispositivo legal representa uma inflexão significativa no modelo de controle, ao deslocar o foco de uma fiscalização, predominantemente volumosa e fragmentada, para uma atuação seletiva, pautada por critérios qualitativos, por planejamento estratégico e por orientação para resultados concretos. Nesse contexto, os critérios técnicos previstos no **art. 177-A — risco, relevância, materialidade, oportunidade, gravidade, urgência e tendência** — não apenas dialogam com o art. 170, como o concretizam em sua plenitude, funcionando como matrizes analíticas, robustas e transparentes para a triagem das demandas fiscalizatórias (**RROMA e GUT**)[3].

Ao conferir regras objetivas, a transparência e a previsibilidade, na atuação do controle externo, promovem segurança jurídica e reforçam a legitimidade institucional da Corte, em consonância com os princípios da eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/88) e da boa governança pública.

Adicionalmente, o modelo de seletividade, adotado por esta Corte, encontra-se inteiramente alinhado às boas práticas internacionais, consagradas na Declaração de Moscou (2019)[4], aprovada no XXIII Congresso da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). O documento reconhece que, em um ambiente de crescente complexidade institucional e aceleração tecnológica, as Entidades de Fiscalização Superior devem:

- Desenvolver uma abordagem estratégica de auditoria pública,
- Identificar áreas de risco relevantes e o gerenciamento de riscos,
- Aplicar análise de dados para orientar o planejamento de auditorias,
- Focar em auditorias que resultem em recomendações estratégicas; e
- Contribuir para uma prestação de contas baseada em impacto e em resultados.

Essas diretrizes traduzem, em termos práticos, a necessidade de uma triagem, tecnicamente estruturada e orientada por critérios objetivos, exatamente como delineado no art. 177-A. A ênfase em risco, em materialidade e em relevância, bem como a busca

[3] RROMA (relevância, risco, oportunidade e materialidade) e GUT (gravidade, urgência e tendência)
[4] https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/10/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Moscou-traduzido.pdf

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

por racionalidade e por foco estratégico, é recorrente ao longo do documento internacional, o que reforça que a atuação seletiva da Corte não representa um privilégio procedimental, mas sim uma exigência contemporânea de legitimidade, de efetividade e de aderência a padrões globais de fiscalização.

Assim, seja sob a perspectiva da legislação nacional, ao concretizar os comandos do art. 170 da Lei nº 14.133/2021, seja sob a ótica do sistema global de controle do setor público, ao incorporar os postulados da Declaração de Moscou, o procedimento seletivo, previsto no art. 177-A, representa um avanço normativo e institucional, que reforça a legitimidade do controle externo e potencializa sua capacidade de transformar positivamente a gestão pública.

Nos termos do dispositivo, uma vez reconhecida a admissibilidade formal da representação, os autos são encaminhados à unidade técnica competente, que realiza análise prévia de seletividade do objeto de controle. Essa filtragem constitui condição essencial para o prosseguimento da instrução processual, seja ela preliminar ou de mérito, para a deflagração de fiscalização ou para o arquivamento estratégico com registro em banco de dados. Trata-se, portanto, de etapa técnica indispensável à triagem qualificada das demandas de controle submetidas a esta Corte de Contas.

Cada critério possui delimitação técnica própria:

- **Risco** avalia a probabilidade de eventos adversos com consequências relevantes;
- **Relevância** considera a importância social ou institucional do fato denunciado;
- **Materialidade** examina o volume de recursos envolvidos;
- **Oportunidade** verifica a viabilidade e o momento mais adequado de intervenção;
- **Gravidade** refere-se à intensidade e durabilidade dos impactos potenciais;
- **Urgência** mensura o tempo necessário à mitigação da ilegalidade ou irregularidade;
- **Tendência** projeta a evolução provável da situação relatada.

Esses elementos não apenas embasam a tomada de decisão interna, como também asseguram que os recursos institucionais do TCEES sejam direcionados a causas de maior impacto sobre a coletividade, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

A **constitucionalidade do artigo 177-A foi submetida ao Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7459/ES**, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, sob o argumento de que a seletividade comprometeria o direito fundamental à denúncia (art. 74, §§1º e 2º da CF/88). O argumento, embora relevante, foi devidamente rechaçado.

Ao julgar improcedente a ação, por unanimidade, o STF, por meio do voto condutor do Ministro Dias Toffoli, reconheceu que a análise seletiva não representa nenhuma forma de obstrução ou de renúncia de competência, mas sim um mecanismo legítimo de qualificação da atuação fiscalizatória. Segundo o Ministro, a seletividade não inviabiliza o exercício do direito de petição nem esvazia o controle social, funcionando como instrumento técnico que antecede o juízo de conveniência e oportunidade:

> [...]
>
> Portanto, **a análise prévia de seletividade em contexto de tribunal de contas é um processo que tem por objetivo otimizar a utilização dos recursos e evitar a análise de processos sem maior significado**.
>
> **É a análise prévia, realizada segundo critérios de risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, que permitirá ao Tribunal conhecer das denúncias com maior impacto e relevância**, em relação às quais a Corte de Contas poderá concentrar os esforços de fiscalização e de controle, impactando positivamente a gestão pública e o combate à corrupção.
>
> [...]

O Relator ainda destacou que o conteúdo informacional da denúncia não se perde: mesmo quando arquivada, a manifestação permanece registrada e alimenta o banco de dados da Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando ações futuras e inteligência institucional. Ademais, o juízo de admissibilidade final continua sendo prerrogativa do Relator, preservando o controle jurisdicional sobre a matéria.

Portanto, ao ser validado pelo Supremo Tribunal Federal e alinhado às exigências da nova Lei de Licitações e às diretrizes internacionais, **o artigo 177-A consagra-se como paradigma de governança institucional no controle externo**. Sua implementação reafirma o compromisso do TCEES com uma atuação focada, técnica e orientada para resultados, traduzindo-se em maior efetividade fiscalizatória e em aprimoramento contínuo das políticas públicas.

Em suma, o procedimento de seletividade não limita o direito à denúncia, mas o qualifica, organizando os esforços institucionais com base em critérios objetivos e voltados ao

interesse público. É, portanto, expressão legítima da evolução do controle externo no Brasil.

No presente caso, conforme registrado pela unidade técnica, a demanda submetida à análise de seletividade **não alcança o valor de alçada previsto na IN TC 101/2026, fixado em 25.000 VRTE's. Com efeito, o valor dos dispêndios do exercício de 2023 identificados pela unidade técnica corresponde a R$ 20.000,00 (vinte mil reais), equivalente a 4.655,39 VRTE's, portanto inferior ao limite normativo estabelecido.**

Dessa forma, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público de Contas quanto à conclusão de que a matéria não é selecionável.

Esclareço, todavia, que o juízo ora proferido, no sentido da extinção do processo, não impede nem prejudica a reapresentação dos fatos narrados, seja por meio de nova representação ou denúncia, seja como objeto de nova apreciação, de ofício ou mediante provocação.

Ademais, o art. 177-A prevê o armazenamento das informações em banco de dados da Secretaria-Geral de Controle Externo, como elemento de inteligência do controle e subsídio ao planejamento de futuras ações.

Nesse sentido, **acompanhando o posicionamento técnico e ministerial**, entendo pela notificação do Sr. Antônio Gualhano Azevedo, Prefeito Municipal, e da Sra. Luiza Cordeiro Gomes, responsável pelo controle interno, para a adoção das providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados, bem como pela extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 6º, inciso II, da Resolução TC 375/2023, c/c o art. 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência prevista no art. 29, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, acompanhando o entendimento da área técnica e 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

1. ACÓRDÃO TC-924/2026:

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

1.1. CONHECER DA REPRESENTAÇÃO, por atendimento ao art. 94, da LC 621/2012;

1.2. NOTIFICAR o **Sr. Antônio Gualhano Azevedo**, Prefeito Municipal e a **Sra. Luiza Cordeiro Gomes**, responsável pelo controle interno, para a adoção das providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados;

1.3. EXTINGUIR o feito sem resolução de mérito, nos termos do art. 6º, inciso II, da Resolução TC 375, de 11 de julho de 2023, c/c o art. 177-A, § 3º, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

1.4. DETERMINAR à unidade técnica encarregada da instrução do processo que armazene, em base de dados gerida pela Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX), o extrato da presente representação, como elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração do Plano Anual de Controle Externo, nos termos do art. 177-A, § 4º, do RITCEES;

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

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

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 06/11/2026 - 47ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator) e Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8BBF8-5F9B9-E9473