



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 971217/2023**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra o art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução 261, de 4.6.2013, com alterações das Emendas Regimentais 11, de 19.12.2019, 16, de 8.12.2020, e 23,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de 14.6.2023. As normas tratam da “análise prévia de seletividade do objeto de controle”, aplicável a denúncias de competência do TCE/ES.<sup>1</sup>

## I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das normas que são objeto desta ação:

### *Regimento Interno do TCE/ES*

*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. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 1º Para o disposto neste artigo, considera-se:*

*I – risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;*

*II – relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;*

*III – materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;*

1 Acompanham a petição inicial cópia do ato impugnado (art. 3º da Lei 9.868/1999) e peças do Procedimento Administrativo 1.00.000.008145/2023-06.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*IV – oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.*

*V – gravidade: impacto da situação tida por irregular ou ilegal sobre a sociedade, o órgão ou a entidade jurisdicionada e sobre os objetivos de sistemas, programas, projetos, atividades e processos governamentais e efeitos que provavelmente surgirão a longo prazo, caso ela não seja resolvida; (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*VI – urgência: relação com o tempo disponível ou necessário para resolução da situação tida por irregular ou ilegal; (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*VII – tendência: avaliação da provável trajetória de estabilização, crescimento, redução ou desaparecimento da situação tida por irregular ou ilegal ou de seus efeitos. (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 2º A análise da materialidade dos fatos que envolvam pagamentos de prestação continuada será efetuada considerando o somatório dos eventuais dispêndios já ocorridos, acrescidos daqueles previstos para os próximos cinco anos ou até a data prevista para a cessação dos pagamentos, o que ocorrer primeiro.*

*§ 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. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 2º-B A análise prévia de seletividade será realizada no prazo de até dois dias. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 2º-C Na análise prévia de seletividade, serão sumariamente considerados de baixo risco, materialidade e gravidade os fatos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*noticiados que: (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*I – se refiram a objeto de controle cujo valor financeiro associado seja inferior ao valor de alçada previsto em ato normativo para a remessa de tomada de contas especial ao Tribunal; ou (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*II – se refiram, preponderantemente, a indício de dano ao erário cujo valor seja inferior ao valor de alçada previsto em ato normativo para a remessa de tomada de contas especial ao Tribunal; (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 2º-D O exame de oportunidade da atuação direta do Tribunal avaliará se a ação corretiva do órgão ou entidade jurisdicionada, do órgão de controle interno ou de outros órgãos de controle externo é suficiente para dar adequado tratamento ao fato noticiado. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:*

*I – pelo prosseguimento da instrução processual, quando a análise prévia de seletividade revelar o atendimento dos critérios definidos no caput e for constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou (Redação dada pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*II – pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para adoção de providências que entenderem cabíveis, quando a análise prévia de seletividade revelar o não atendimento dos critérios definidos no caput ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, com proposta de extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*§ 4º Extinto o processo na forma do inciso II, os fatos denunciados serão inseridos em banco de dados gerido pela Secretaria Geral de Controle Externo, subsidiando a elaboração do plano anual de controle externo. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 016, de 8.12.2020).*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Conforme se demonstrará, ao estabelecerem procedimento de “*análise prévia de seletividade do objeto de controle*”, feita por unidade técnica do TCE/ES a partir de critérios imprecisos, vagos e subjetivos, as normas atacadas afrontaram o disposto nos **arts. 37, caput** (princípios da legalidade, moralidade, eficiência e probidade administrativa), **71, 74, § 2º, e 75, caput** (competências constitucionais dos tribunais de contas estaduais, direito dos cidadãos de denunciar irregularidades e ilegalidades aos TCE’s e princípio da simetria com modelo federal de fiscalização do Tribunal de Contas da União), da Constituição Federal.

### II. CABIMENTO DA AÇÃO

O art. 102, I, da Constituição Federal estabelece como objeto de ação direta de inconstitucionalidade a lei ou o ato normativo federal ou estadual. Há de se qualificar como ato normativo primário aquele que tenha requisitos essenciais de autonomia, abstração, generalidade e impessoalidade, e discipline diretamente a Constituição.

As disposições ora questionadas do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, a pretexto de regulamentarem a lei, inovam indevidamente no ordenamento jurídico estadual e mitigam o poder fiscalizador e sancionador daquela corte, ao renunciarem o desempenho de competências constitucionalmente atribuídas aos tribunais de contas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Por conseguinte, as normas revestem-se de abstração, generalidade e primariedade normativa suficiente para se qualificarem como ato sujeito a controle concentrado, podendo ser contrapostas diretamente com os arts. 37, *caput*, 71, 74, § 2º, e 75, *caput*, da Constituição Federal, sem necessidade de exame de norma infraconstitucional interposta.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento recente, admitiu o controle de constitucionalidade de dispositivo de resolução do Tribunal de Contas do Espírito Santo, ao julgar procedente a ADI 5.691/ES (Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* 252, de 16.10.2020).

Demais disso, são numerosos os precedentes da Suprema Corte pelo cabimento de ADI contra resoluções de tribunais (ADI 1.444/PR, Rel. Min. Sydney Sanches, *DJe* de 11.4.2003; 1.618/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 31.10.2002; 2.104/DF, Rel. Min. Eros Grau, *DJe* de 22.2.2008; 3.224/AP, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJe* de 26.11.2004; ADI-MC 4.108/MG-REF, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJe* de 6.3.2009; entre outros).

Cabível, portanto, esta ação direta de inconstitucionalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

III. PERFIL CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS E IRRENUNCIABILIDADE DAS FUNÇÕES DE  
CONTROLE EXTERNO

A Constituição Federal consolidou os tribunais de contas como órgãos de estatura constitucional, com incumbência de executar o controle externo das atividades financeiras e operacionais de todos os poderes e órgãos da administração direta e indireta. Conferiu-lhes, para o desempenho de suas atribuições constitucionais, autonomia institucional, administrativa e orçamentário-financeira, assegurando importantes garantias institucionais a seus membros.

Controle externo é função essencial à consolidação da democracia, à efetivação do direito à moralidade e à probidade administrativa. A despeito de terem como atribuição auxiliar o Poder Legislativo, não há subordinação hierárquica ou administrativa entre as cortes de contas e o parlamento; o vínculo é meramente institucional. Odete Medauar observa sobre esse ponto:

*Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, § 3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.<sup>2</sup>*

2 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 421.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Para Helio Saul Mileskin, a nova ordem constitucional trouxe um inegável aprimoramento das regras de composição das cortes de contas, o que assegurou a necessária independência ao órgão:

*(...) ao destinar aos membros do Tribunal de Contas as mesmas garantias da magistratura (art. 73, § 3º, da CF), incluindo direitos, vencimentos e vantagens, quer a Constituição colocar o órgão de controle fora do alcance funcional dos Poderes do Estado, fazendo com que os Ministros e os Conselheiros possam ter, no exercício de suas funções de controle, uma atuação com total independência, dignidade e segurança, sem a possibilidade de serem atingidos por ameaças ou represálias dos órgãos e Poderes fiscalizados.<sup>3</sup>*

Atividades desenvolvidas pelos tribunais de contas, de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, são de inegável interesse público. Trata-se de funções de contenção do poder estatal e de verificação da legitimidade de suas contas diante de princípios e normas constitucionais. Interessam diretamente à sociedade, porquanto imprescindíveis à consolidação da moralidade, da eficiência, da probidade administrativa e da própria realização de direitos fundamentais.

Com efeito, a boa governança das receitas públicas é pressuposto para tornar efetivos os direitos fundamentais de natureza prestacional, a exemplo da saúde, educação, habitação, assistência social, entre outros. Tão

---

3 MILESKI, Helio Saul. Comentário ao art. 73. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 1173.



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

importante quanto arrecadar é gerir adequadamente os recursos públicos. Daí a relevância do papel constitucional dos tribunais de contas na missão de fazer cumprir os orçamentos da forma mais eficiente possível.<sup>4</sup>

As competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pelo art. 71 da Constituição Federal estendem-se, por previsão expressa do texto constitucional (CF, art. 75), aos tribunais de contas das unidades federadas, que também têm o dever institucional de apreciar, fiscalizar e julgar as contas dos gestores públicos sob sua jurisdição.

Os referidos tribunais são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, essenciais ao Estado Democrático de Direito, na medida em que fiscalizam a destinação das receitas públicas no intuito de garantir aspectos relacionados à eficiência, à legalidade, à economicidade e à probidade do gasto público.

Por emanarem diretamente da Constituição, as funções de controle desempenhadas pelas cortes de contas são indelegáveis, irrenunciáveis e insuscetíveis de mitigação por intermédio de legislação infraconstitucional.

---

4 TEIXEIRA, Laís Santana da Rocha Salvetti. A função social do Tribunal de Contas e a boa governança no Estado Social e Democrático de Direito. In: *O estado do bem-estar social, os Tribunais de Contas e a boa governança pública*. Wilber Carlos dos Santos Coimbra, Raimundo Oliveira Filho (orgs.). Porto Velho: TCE-RO. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-BOOK-VIII-FORUM-2019.pdf>. Acesso em 20.7.2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

IV. MODELO FEDERAL DE ORGANIZAÇÃO E  
FISCALIZAÇÃO DO TCU E PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Inscritas nos arts. 71 e 73 a 75 da CF, as linhas gerais do modelo de organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas são normas de preordenação, na definição de Raul Machado Horta,<sup>5</sup> e hão de ser observadas pelos estados-membros. Não há espaço, nesse tema, para inovação por parte do poder constituinte decorrente estadual.

Tal compreensão foi afirmada pelo Ministro Gilmar Mendes, em voto no julgamento de medida cautelar na ADI 3.715/TO:

*A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Nesse sentido, este Tribunal tem considerado que “os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos”. Assim, “a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas”.*

(ADI 3.715-MC/TO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 25.8.2006.)

---

5 HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 73-78.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A necessária observância do princípio da simetria na estruturação das cortes de contas estaduais foi reafirmada em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO. DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 73, 75, PARÁGRAFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA B, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.*

- 1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes.*
- 2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88.*
- 3. Vício formal de iniciativa no processo legislativo que deu origem à LC 142/99. A CB/88 estabelecendo que compete ao próprio Tribunal de Contas propor a criação ou extinção dos cargos de seu quadro, o processo legislativo não pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar [artigos 73 e 96, inciso II, alínea b]. (ADI 1.994, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 8.9.2003 – grifos nossos.)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL.*

- 1. A Lei Complementar mato-grossense n. 11/1991 foi revogada pela Lei Complementar n. 269, que estabeleceu a organização do Tribunal de Contas daquele Estado. Prejuízo, neste ponto, da Ação.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. O Ministério Público Especial, cujas atividades funcionais sejam restritas ao âmbito dos Tribunais de Contas, não se confunde nem integra o Ministério Público comum.

3. **É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria.**

(ADI 3.307, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 29.5.2009 – grifo nosso.)

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA.*

*I – O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput do art. 75 da Carta da República. Precedentes.*

(ADI 4.416 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 28.10.2010.)

Além da simetria com o desenho constitucional do TCU no aspecto organizacional, o art. 75 da Lei Fundamental também exige paridade no que se refere às competências e ao modelo de fiscalização. Nesse sentido:

*CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. TRIBUNAL DE CONTAS. NORMA LOCAL QUE OBRIGA O*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EXAMINAR PREVIAMENTE A VALIDADE DE CONTRATOS FIRMADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DA SIMETRIA. INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO SEMELHANTE IMPOSTA AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

1. Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais tribunais de contas.

2. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva.

3. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. Medida liminar confirmada.

(ADI 916/MT, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 43, de 6.3.2009.)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto.

2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.*

(RE 223.037/SE, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 2.8.2002.)

Em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a Constituição determina que os tribunais de contas apliquem “*sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário*” (art. 71, VIII, da CF).

Trata-se de desdobramento do princípio da proporcionalidade que permeia todo o ordenamento jurídico, enquanto princípio de hermenêutica (proporcionalidade em sentido estrito), e também como vetor aos operadores do direito na aplicação da lei ao caso concreto.

O art. 74, § 2º, da CF confere a todo cidadão, partido político, associação ou sindicato o direito de “*denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União*”.

Têm, portanto, os tribunais de contas o poder-dever de fiscalizar a utilização dos recursos públicos, aplicando as sanções cabíveis em face de irregularidades ou de ilegalidades na conduta dos responsáveis, sendo tal exercício de funções fiscalizatórias e sancionatórias imprescindível para o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sistema republicano e para a tutela dos direitos e garantias fundamentais, donde resulta a evidente irrenunciabilidade destas funções.

**V. INCONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS REGIMENTAIS  
QUESTIONADAS**

Disciplina o art. 177 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Espírito Santo os requisitos de admissibilidade de denúncias sobre matéria de competência do tribunal, nos seguintes termos:

*Art. 177. 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.*

*§ 4º Comprovada, pelo Tribunal, a má fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tais disposições regimentais constituem reprodução do que estatui o art. 94 da Lei Complementar estadual 621, de 8.12.2012, que, ao dispor sobre a Lei Orgânica da Corte de Contas capixaba, estabelece:

*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. 95. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida ao Plenário, que decidirá:*

*I – pela improcedência, quando não constatada ilegalidade ou irregularidade;*

*II – pela procedência, quando constatada ilegalidade ou irregularidade, com a incidência das medidas cabíveis e a aplicação das sanções previstas em lei.*

Na esfera federal, uma disciplina similar se encontra no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução 155, de 4.12.2002, cujos arts. 235 e 236 dispõem:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.*

*Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.*

*Art. 236. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.*

*§ 1º. Salvo expressa manifestação em contrário, o processo de denúncia tornar-se-á público após a decisão definitiva sobre a matéria.*

*§ 2º. O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.*

O Regimento Interno do TCE/ES, porém, foi objeto de modificação pelas Emendas Regimentais 11/2019, 16/2020 e 23/2023, que inseriram no diploma regramento inédito, não previsto no ordenamento jurídico estadual e tampouco na moldura normativa federal regente da organização do Tribunal de Contas da União.

Trata-se da disciplina incluída no art. 177-A, ora impugnado, que versa sobre “*análise prévia de seletividade do objeto de controle*”, etapa posterior ao juízo de admissibilidade de denúncias de competência do TCE/ES.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O *caput* do dispositivo determina que a denúncia conhecida pelo relator, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade, seja submetida à análise de unidade técnica competente, que avaliará a seletividade do objeto segundo 7 critérios, quais sejam “risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência”, como condição para a instrução preliminar ou de mérito, podendo ser então a denúncia sujeita a fiscalização ou a “inclusão em banco de dados a ser considerado no planejamento das futuras ações de controle externo”.

O § 1º do art. 177-A, a seu turno, definiu os critérios de seletividade referidos no *caput*, nos seguintes termos:

*I – risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;*

*II – relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;*

*III – materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;*

*IV – oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução.*

*V – gravidade: impacto da situação tida por irregular ou ilegal sobre a sociedade, o órgão ou a entidade jurisdicionada e sobre os objetivos de sistemas, programas, projetos, atividades e processos governamentais e efeitos que provavelmente surgirão a longo prazo, caso ela não seja resolvida; (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*VI – urgência: relação com o tempo disponível ou necessário para resolução da situação tida por irregular ou ilegal; (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

*VII – tendência: avaliação da provável trajetória de estabilização, crescimento, redução ou desaparecimento da situação tida por irregular ou ilegal ou de seus efeitos. (Inciso incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).*

Nos §§ 2º a 2º-D do art. 177-A do diploma, foi pormenorizada a aferição das denúncias pela unidade técnica do TCE/ES, fixando-se o prazo de análise da seletividade (2 dias) e os critérios para a constatação do baixo risco, da materialidade, da gravidade e da oportunidade.

O § 3º do dispositivo regimental incumbiu a unidade técnica de se manifestar, alternativamente (i) pelo prosseguimento da instrução processual, quando a análise prévia revelar o atendimento dos critérios e a “oportunidade da execução da ação de controle”; ou (ii) pela notificação do órgão de controle interno ou do órgão ou entidade jurisdicionada, na hipótese de o controle de seletividade não revelar o atendimento dos requisitos “ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna”, quando o processo é extinto sem resolução de mérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por fim, o § 4º do art. 177-A do Regimento Interno impôs a inserção, em banco de dados, dos fatos cujo processo de controle tenha sido extinto sem julgamento de mérito, para fins de subsidiar a elaboração de plano anual de controle externo.

Tais normas 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, como visto, não estabelece disciplina alguma atinente a **controle prévio de seletividade** de denúncias cuja admissibilidade foi já constatada pelo relator.

Para além, os critérios de seletividade estabelecidos são dotados de alta carga de abertura semântica, vagueza e subjetividade, sobretudo quando permitem a extinção sem resolução de mérito de denúncias (i) pelo risco de *“frustrar expectativas da sociedade”* (art. 177-A, § 1º, I); (ii) por não envolverem *“questões de interesse da sociedade”* (art. 177-A, § 1º, II); (iii) por não gerar a ação de controle *“benefícios significativos em termos financeiros”* (art. 177-A, § 1º, III); (iv) por não haver *“a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas”* (art. 177-A, § 1º, IV); (v) por acarretarem impacto *“sobre a sociedade, o órgão ou a entidade jurisdicionada e sobre os objetivos de sistemas, programas, projetos, atividades e processos governamentais”* (art. 177-A, § 1º, V); (vi) por demandarem tempo para a resolução da irregularidade (art. 177-A, § 1º, VI);



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(vii) por se considerar eventual tendência de “*estabilização, crescimento, redução ou desaparecimento da situação tida por irregular ou ilegal*” (art. 177-A, § 1º, VII).

As decisões acerca da admissibilidade de denúncias no TCE devem ser tomadas por seus respectivos conselheiros, não se afigurando legítimo sobrepor o controle de seletividade da referida unidade técnica da corte de contas sobre o juízo de admissibilidade já formado pelo relator do processo, sob pena de usurpar funções de controle constitucionalmente conferidas aos membros do Tribunal de Contas.

Ao fim e ao cabo, as disposições ora atacadas acabam por impor restrição indevida ao direito dos cidadãos, partidos, associações e sindicatos de denunciar irregularidades e ilegalidades perante o TCE/ES – assegurado pelo art. 74, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal –, acarretando uma verdadeira renúncia do exercício de competências constitucionais da corte de contas, por meio de ato infralegal.

Há, portanto, que se declarar a inconstitucionalidade do art. 177-A do Regimento Interno do TCE/ES, aprovado pela Resolução 261/2013, com alterações das Emendas Regimentais 11/2019, 16/2020 e 23/2023, por ofensa aos arts. 37, *caput*, 71, 74, § 2º, e 75, *caput*, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

VI. PEDIDO CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que a disciplina atacada interfere indevidamente no direito dos cidadãos, partidos, associações e sindicatos de denunciar irregularidades e ilegalidades ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, possibilitando a renúncia ao exercício de competências constitucionais daquela corte, com o consequente esvaziamento da atividade fiscalizatória e da repressão aos atos de improbidade administrativa, o que representa estímulo aos maus gestores públicos.

O quadro de grave negativa de controle externo no Espírito Santo, provocado pelas normas questionadas, pode ser confirmado na representação encaminhada pelo Ministério Público de Contas do Estado daquela unidade federativa (em anexo). Pede-se vênia para transcrever trecho:

*(...) o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo tem, reiteradamente, determinado a extinção, sem resolução de mérito, de processos de fiscalizações decorrentes de denúncias e representações mediante a aplicação do art. 177-A do RITCEES, o que reforça a imperiosidade da declaração de inconstitucionalidade do referido*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*dispositivo, sob pena de se perpetuarem as violações aos princípios da simetria, legalidade, moralidade e impessoalidade.*

*A título exemplificativo, com intuito de demonstrar a temerária utilização do art. 177-A do RITCEES como subterfúgio para vilipendiar o direito e o dever de denúncia previsto no texto constitucional e promover verdadeira negativa de jurisdição, insta destacar alguns dos processos nos quais a Corte de Contas se valeu da referida norma regimental, vejamos.*

*No âmbito do Processo TC-10065/2022-3, fora analisada representação proposta em face da Companhia Espírito-santense de Saneamento – CESAN-ES em virtude de irregularidades contidas no Edital de Licitação n. 014/2020, cujo valor econômico da contratação era estimado em R\$ 44.158.879,76; a Unidade Técnica editou Manifestação Técnica de Cautelar 00030/2023-1 sugerindo a extinção do processo, acolhida pelo órgão julgador, sem qualquer exame de mérito sobre as ilegalidades aventadas pelo denunciante, com fundamento no art. 177-A do RITCEES, nos seguintes termos: (...)*

*Na mesma toada, o Acórdão TC-00231/2023-1, prolatado nos autos do Processo TC- 07425/2021-3, cujo objeto é denúncia formulada por cidadão em face de atos irregulares de gestão dos responsáveis pelo Instituto de Previdência do Município de São Gabriel da Palha, determinou a extinção do feito, sem resolução do mérito, com base na aplicação do art. 177-A do RITCEES, vejamos: (...)*

*Ainda, no âmbito do Processo TC-00776/2021-1, fora analisada denúncia em face do Prefeito do Município de São Gabriel da Palha e demais servidores em razão da construção de ponte, em propriedade particular, sobreveio o Acórdão 01185/2022-9 - 1ª Câmara que determinou extinção do feito, sem resolução do mérito, com base na aplicação do art. 177-A do RITCEES, conforme: (...)*

*Dito isso, o efeito da extinção do processo na forma do art. 177-A, § 3º, do RITCEES é definitivo, pois, se o Tribunal já avaliou o risco, a materialidade, a relevância e a oportunidade da fiscalização no momento do conhecimento da denúncia, muito dificilmente*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*reanalisará os fatos de modo a incluí-los em futuro plano de fiscalização, o que, decerto, jamais aconteceu deste o advento da malsinada norma regimental.*

*Daí exsurge problema de outra ordem, porque uma vez não atuando de forma tempestiva, poderá o Tribunal de Contas criar óbice à própria pretensão punitiva, a qual prescreve em cinco anos, conforme art. 71 da LC Estadual n. 621/2012, caso decida, porventura, deflagrar procedimento fiscalizatório posteriormente.*

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que a Corte conceda medida cautelar para suspender a eficácia do art. 177-A do Regimento Interno do TCE/ES, aprovado pela Resolução 261/2013, com alterações das Emendas Regimentais 11/2019, 16/2020 e 23/2023.

**VII. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos acima e nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

Em seguida, pleiteia que se colham informações do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, e que se ouça a Advocacia-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas as fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade, por ofensa aos arts. 37, *caput*, 71, 74, § 2º, e 75, *caput*, da Constituição Federal, do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução 261/2013, com alterações das Emendas Regimentais 11/2019, 16/2020 e 23/2023, para que as decisões proferidas pela referida corte de contas sejam tomadas pelas autoridades competentes, a saber, pelos conselheiros do TCE/ES, nos termos da lei.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO