



EXCELENTESSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Unidade Gestora: PMM - PREFEITURA MUNICIPAL DE MUQUI

Responsável: HELIO CARLOS RIBEIRO CANDIDO, CLAUDIOMAR BARBOSA, MARIANA BARROS MARONI LOVATTI, VANDERLENE MARTINS MADELLA

Cuidam os autos de REPRESENTAÇÃO, apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPES), alegando irregularidades no processo administrativo de nº 3578/2023, que trata de pagamento à empresa GCF Consultoria Financeira LTDA em razão de supostas atividades de recuperação de créditos fiscais junto à órgãos de telecomunicação, mais precisamente referentes à restituições de valores correntes de pagamento de TFF e TLA, não recolhidos em favor de município referentes as torres instaladas no município de Muqui, bem como ausência do devido procedimento licitatório para a contratação de empresas para a prestação dos serviços em destaque.

O Conselheiro Relator, por intermédio da Decisão Monocrática 00388/2024 (evento **08 - Decisão Monocrática 00388/2024-2**), conheceu a Representação e determinou a notificação do Prefeito de Muqui para manifestações e justificativas, sobrevindo-as conforme se verifica no evento **14 - Defesa/Justificativa 00524/2024-8**.

Instado a se manifestar, o NOF - Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações - exarou a Manifestação Técnica 01889/2024 (evento **18 - Manifestação Técnica 01889/2024-2**), propondo o seguinte encaminhamento:

- a) Determinar a notificação do Sr. Hélio Carlos Ribeiro Candido, Prefeito Municipal de Muqui e da Sra. Vanderlene Martins Madella, Controladora Geral da Prefeitura Municipal



de Muqui, 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.

Após, aportaram os autos nesta Procuradoria de Contas.

Pois bem.

Consoante relatado, a manifestação técnica, com fundamento no art. 177-A, § 3º, inciso II, do RITCEES, propôs a extinção da representação sem julgamento de mérito.

Ocorre que justamente o art. 177-A do RITCEES está sendo questionado no Supremo Tribunal Federal – STF –, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.459, ajuizada, com pedido de medida cautelar, pela Procuradoria-Geral da República, a qual argumenta que as normas impugnadas “*inovam indevidamente a disciplina da organização e da forma de fiscalização da corte de contas, afastando-se do modelo federal de organização do TCU, o qual [...] não estabelece disciplina alguma atinente a controle prévio de seletividade a denúncias cuja admissibilidade foi constatada pelo relator*”.

Cabe destacar que o Ministro relator, Dias Toffoli reconheceu a relevância da questão debatida, decidindo por aplicar rito abreviado à ação.

Nada obstante, essa Corte tem optado por não sobrestrar a tramitação dos processos nos quais tal dispositivo é aplicado para fundamentar a extinção sem julgamento do mérito, o que vai de encontro à segurança jurídica.

Tal princípio, segundo José Afonso da Silva, “*consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’*. Uma importante



condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída"¹. Destarte, uma vez reconhecida a constitucionalidade na ADI nº 7.459, as relações realizadas sob o império do art. 177-A do RITCEES não perdurão, haja vista que os atos serão nulos.

Nesse contexto, optar pelo não prosseguimento do presente feito também viola o princípio da economia processual. Afinal, reconhecida a constitucionalidade pelo STF, repisa-se: os atos motivados no art. 177-A do RITCEES serão nulos. *In casu*, haverá nulidade no processo desde a Análise de Seletividade 00124/2024-7, razão pela qual as próximas etapas processuais também serão nulas.

Ora, o princípio da economia processual revela, nos termos do professor Newton Teixeira Carvalho, uma “busca constante do resultado útil do processo (*julgamento de mérito*), com o dispêndio de um esforço mínimo processual. Assim, o princípio da economia processual ou da economicidade repele a prática de atos desnecessários e inúteis, durante a tramitação do processo”.²

Para Neves, “o objetivo do princípio da economia processual é obter menos atividade judicial e mais resultados. [...] quando analisado sob a ótica microscópica, também pode ser entendido com a tentativa de ser o processo mais barato possível, gerando o menor valor de gastos”.³

Portanto, referido princípio visa a obtenção do maior resultado com o mínimo de atos processuais, devendo-se, outrossim, escolher, dentre duas alternativas, a menos onerosa às partes e ao próprio Estado. Deveras, diante de uma ADI em que foi adotado rito abreviado em razão do reconhecimento da relevância da questão debatida, optar pelo sobrestamento impede que atos nulos – desnecessários e inúteis – possam ser praticados e

¹ SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, p. 133. 2006.

² CARVALHO, Newton Teixeira. Princípios fundamentais do processo: efetividade, economia processual e preclusão. Net. In: domtotal.com. Disponível em <https://domtotal.com/artigo/6876/15/08/principios-fundamentais-do-processoefetividade-economia-processual-e-preclusao/>. Acesso em 01/04/2024.

³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. Volume único. 8ª Edição. Salvador: Juspodvrim, 2016.



evita que atos sejam refeitos, o que, por conseguinte, assegura um resultado útil e torna o presente processo menos oneroso.

Ademais, é fato incontrovertido que o sobrerestamento tem sido a solução encontrada por essa Corte para casos cuja temática estiver sendo discutida na Corte Suprema, a exemplo do Recurso Extraordinário (RE) nº 650.898/RS, que cuidou do **pagamento de 13º e férias a prefeitos e seus vices** (p.ex., Processos TC 2563/2009, 2526/2010 e muitos outros), e do RE nº 636.886/AL, que tratou da **prescrição da pretensão de resarcimento ao erário** (p.ex., Processos TC 0065/2012, 8846/2010 e muitos outros). Nessa linha, não há justificativa para o não sobrerestamento nos processos nos quais o art. 177-A do RITCEES é aplicado para fundamentar a extinção sem julgamento do mérito. Aliás, assim têm votado os Excelentíssimos Conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Coelho do Carmo.

Nessa linha, o processo deve ser conhecido e seguir para citação dos responsáveis, e não para, com fundamento no art. 177-A do RITCEES, extinção da representação sem julgamento do mérito.

Outrossim, a Lei Complementar n.º 621/2012 (LOTCEES), de onde o RITCEES retira seu fundamento de validade, em nada se refere a critérios para seletividade do objeto de controle, muito menos que estes podem conduzir ao arquivamento liminar das fiscalizações, como previsto no art. 177-A do RITCEES. A LOTCEES restringe-se a prever os requisitos de admissibilidade das denúncias e representações, reproduzidos no art. 177 do RITCEES.

Neste ponto, cumpre destacar que o art. 73, *caput*, da Constituição Federal dispõe que, naquilo em que for cabível, o TCU exerce as atribuições previstas no **art. 96 da Constituição Federal**. Por sua vez, o art. 75 dispõe que o art. 73 aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados.

Ora, o citado art. 96, que se refere aos tribunais judiciais, preceitua que compete privativamente a estes “*elaborar seus regimentos internos, com observância*



das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos”.

Referida redação, nos termos empregados por Francisco Eduardo Carrilho Chaves⁴, “leva-nos à conclusão óbvia de que há distinção entre regras regimentais e normas processuais. Umas não se confundem com as outras, sendo que as primeiras devem se submeter às segundas”, ou seja, “normas processuais não podem ter nascedouro nos regimentos internos”.

Nesse sentido, Carrilho assevera que “os regimentos tratarão, aí sim de forma exclusiva, sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos, em consonância com o que a lei prevê para o processo e para as garantias processuais das partes”.

Ressalta-se: a organização e o funcionamento de um órgão não se confundem com suas competências ou com as normas materiais e processuais que deva aplicar. Normas materiais e processuais dependem de lei e as competências são definidas constitucionalmente.

Portanto, não cabe ao regimento Interno criar, inovar hipóteses de arquivamento liminar de procedimentos desse Tribunal.

Aliás, o ilegal arquivamento liminar das denúncias e representações previsto no art. 177-A do RITCEES ocorre após atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 94 da LOTCEES (com redação replicada no art. 177 do RITCEES), após conhecida a denúncia, ou seja, ocorre com a presença de informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção, e estando acompanhadas de indícios de provas.

Outrossim, o art. 177-A do RITCEES legitima o arquivamento liminar de praticamente qualquer fiscalização, restringindo o exercício das atribuições

⁴ <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td284>



constitucionais dessa Corte de Contas, mormente no que se refere à iniciativa dos cidadãos, o que tem resultado em renúncia das atribuições conferidas constitucionalmente a esse Tribunal.

Afinal, o exercício do controle externo é um poder-dever conferido pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas. Tratando-se de poder-dever, a ser exercido em prol da coletividade, e não mera faculdade, o exercício do controle externo é irrenunciável, não podendo ser dispensado ao talante de órgão administrativo, colegiado ou monocrático do Tribunal de Contas.

Vaticina Maria Sylvia Zanella de Pietro:

Analisados os princípios que estão na base de toda a função administrativa do Estado, é necessário examinar alguns dos poderes que deles decorrem para as autoridades administrativas; tais poderes são inerentes à Administração Pública pois, sem eles, ela não conseguiria fazer sobrepor-se a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado.

Embora o vocábulo **poder** dê a impressão de que se trata **faculdade** da Administração, na realidade trate-se de **poder-dever**, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis.⁵

Portanto, embora exerça função judicialiforme, é o Tribunal de Contas órgão eminentemente administrativo, de modo que são suas atribuições, notadamente as administrativas-judicantes, insertas no art. 71 da CF, irrenunciáveis.

Nesse contexto, presentes os requisitos de admissibilidade, indícios de violações aos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF) não podem deixar de ser apurados por essa Corte. Exemplificando, caso uma denúncia/representação seja conhecida em razão de indícios de Nepotismo – que fere os princípios da legalidade, moralidade, imparcialidade, entre outros –, aplicando-se o art. 177-A do RITCEES, o procedimento será arquivado. É o que vem ocorrendo: uma variedade de denúncias e representações, previamente conhecidas, tem sido arquivadas



nesse Tribunal mesmo com indícios de violação aos princípios constitucionais da administração pública, justamente com fundamento no art. 177-A do RITCEES.

É também o caso da presente representação. Deveras, nos presentes autos há indícios de violação dos princípios da legalidade e eficiência, razão pela qual, os indícios de irregularidades, nos termos da LOTCEES e da Constituição Federal, devem ser apurados por essa Corte.

Relegar tais princípios significa, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “*desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais*”⁶ (g.n.). Afinal, segundo Carvalho Filho, os princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública; representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.⁷

A propósito, no Processo TC 6113/2023, o Exmo Conselheiro Relator Rodrigo Coelho do Carmo, na Decisão 03318/2023-4, “*constatando evidente interesse público diante da gravidade das supostas irregularidades indicadas nos autos, bem como a relevância do efetivo controle da matéria tratada*”, discordou da proposta do corpo técnico de não ser aquela representação selecionável e acompanhou o *parquet* de contas em posicionamento equivalente ao aqui exposto. Segue trecho da referida Decisão:

No caso dos autos, há apontamentos de irregularidade e restrições ao certame que segundo os critérios adotados, não possuem um grau significativo de materialidade, relevância, risco e oportunidade. **NO ENTANTO, DEVE-SE OBSERVAR EM UM CONTEXTO MAIOR, PERMITIR QUE DETERMINADAS IRREGULARIDADES NÃO SEJAM OBSERVADAS, AINDA QUE SUPOSTAMENTE EXISTENTES PODEM REVERBERAR EM FUTURAS LICITAÇÕES, PERDE-SE A OPORTUNIDADE DE INSTRUIR EM UM PROCESSO CUJA PREJUDICIALIDADE NÃO SEJA IMINENTE**

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 19. Ed. São Paulo: Altas, 2006. P100-101.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008 - p. 88-89.

⁷ CARVALHO FILHO, J. S. Manual de Direito Administrativo. Ed: Atlas, 27^a ed, São Paulo, 2014.



E ALTISSONANTE, PARA OBSERVÁ-LA EM UM CASO CUJO PREJUÍZO PODE SER IRREPARÁVEL.

Isto posto, requer o **Ministério Público de Contas** o prosseguimento do feito, para que seja instruído e realizada a devida **citação** dos responsáveis, nos termos do art. 56, II e III, da LOTCEES.

Caso não seja esse o entendimento dessa Corte, o que não se espera, pugna-se pelo **sobrerestamento** dos autos até o trânsito em julgado na ADI nº 7.459.

Vitória, 4 de junho de 2024.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas