

01/07/2025

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.459 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPC-ES)**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DE CONTAS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL**
ADV.(A/S) : **CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO**
ADV.(A/S) : **NATALI NUNES DA SILVA**
ADV.(A/S) : **LUCAS CAPOULADE NOGUEIRA ARRAIS DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **LUCAS LICY RIBEIRO MELLO**

EMENTA

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Ação direta de inconstitucionalidade. Tribunal de contas estadual. Procedimento de análise prévia de seletividade no âmbito de denúncias recebidas por corte de contas. Competência de áreas técnicas. Análise da possibilidade de mitigação das atribuições constitucionais de corte de contas.

I. CASO EM EXAME

1. A ação direta tem por objeto normas do regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que disciplinam, no âmbito de denúncias por si recebidas, o procedimento de análise prévia de seletividade do objeto de controle previsto no art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal.

2. Segundo o autor, a atuação da unidade técnica da Corte de Contas em relação ao procedimento acarretaria violação da Constituição, porquanto sobreporia o entendimento da unidade técnica ao do relator do processo, usurpando-se, assim, as funções de controle constitucionalmente conferidas aos membros do Tribunal de Contas.

ADI 7459 / ES

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Preliminares. Alterações normativas subsequentes ao ajuizamento da ação e alegação de que o ato impugnado possui natureza regulamentar.

4. Mérito. A questão em discussão consiste em saber se as competências atribuídas às unidades técnicas da Corte de Contas Estadual para realizar a análise prévia de seletividade acerca do objeto de controle configuram usurpação da função constitucional de controle atribuída aos membros das Cortes de Contas.

5. O procedimento de análise prévia de seletividade do objeto de controle pode concluir pela instauração de ação de controle externo, a cargo da própria Corte de Contas, ou pela ação direta dos órgãos jurisdicionados, por meio das respectivas unidades de controle interno, caso no qual a Corte de Contas não atuará.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. As alterações normativas que se sucederam após o ajuizamento da ação não alteraram o cerne da controvérsia, qual seja, a previsão de realização de procedimento de análise prévia de seletividade acerca do objeto de controle, que permanece vigente. Conhecimento da ação.

7. As normas do regimento interno da Corte de Contas Estadual em questão se revestem de abstração, generalidade e primariedade suficientes para se submeterem ao controle concentrado de constitucionalidade. Conhecimento da ação.

8. O procedimento de análise prévia de seletividade é instrumento para que a Corte de Contas conheça o objeto da denúncia e possa mensurar os impactos e as repercussões da irregularidade apontada, de modo que a Corte de Contas atue apenas quando presentes *materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência* que justifiquem uma ação de controle externo.

9. O Tribunal poderá priorizar esforços em ações de maior impacto em termos sociais, financeiros e orçamentários, evitando que o controle externo atue em questões menores cujo custo seja maior do que eventual

ADI 7459 / ES

benefício. Observância ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Carta.

10. Compete às áreas técnicas da Corte de Contas apenas a realização da análise prévia de seletividade, ao fim da qual elas poderão apresentar proposta de extinção dos feitos ou de instauração de controle interno ou externo, cabendo sempre a decisão final aos conselheiros, os quais exercem as competências deliberativas atribuídas constitucionalmente aos tribunais de contas.

11. Não há mitigação do poder fiscalizatório ou supressão da competência dos membros do Tribunal de Contas Estadual.

IV. DISPOSITIVO

12. O Supremo Tribunal Federal conhece da ação e a julga improcedente.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 71 e 75.

ACÓRDÃO

O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação e julgou improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo amicus curiae Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES), o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador de Contas do Estado; e, pelo amicus curiae Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza.

Brasília, 1º de julho de 2025.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.459 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPC-ES)**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DE CONTAS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL**
ADV.(A/S) : **CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO**
ADV.(A/S) : **NATALI NUNES DA SILVA**
ADV.(A/S) : **LUCAS CAPOULADE NOGUEIRA ARRAIS DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **LUCAS LICY RIBEIRO MELLO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República, com pedido de medida cautelar, em face do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), aprovado pela Resolução nº 261, de 4 de junho de 2013, com as alterações promovidas pelas Emendas Regimentais nº 11, de 19 de dezembro de 2019; nº 16, de 8 de dezembro de 2020; e nº 23, de 14 de junho de 2023.

A norma impugnada versa sobre a “análise prévia de seletividade do objeto de controle”, aplicável a denúncias de competência da referida Corte de Contas. Eis o inteiro teor do dispositivo questionado:

“Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

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

ADI 7459 / ES

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;

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

ADI 7459 / ES

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 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

ADI 7459 / ES

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

ADI 7459 / ES

Regimental nº 016, de 8.12.2020).”

Indica o requerente como parâmetros normativos de controle de constitucionalidade os arts. 37, **caput** (princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência e da probidade administrativa); 71; 74, § 2º; e 75, **caput** (competências constitucionais dos Tribunais de Contas estaduais, direito dos cidadãos de denunciar irregularidades e ilegalidades às referidas cortes de contas e princípio da simetria com o modelo federal de fiscalização do Tribunal de Contas da União), da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

No que se refere à cognoscibilidade da presente ação direta de inconstitucionalidade, defende o Procurador-Geral da República que as normas ora impugnadas revestem-se de “abstração, generalidade e primariedade normativa suficiente para se qualificarem como ato sujeito a controle concentrado”, não existindo, segundo o requerente, a “necessidade de exame de norma infraconstitucional interposta”.

Ao escrutinar as normas regimentais analisadas, o Procurador-Geral da República defende a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, porquanto invadiriam

“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”.

Acrescenta o requerente que os critérios de seletividade previstos nas normas hostilizadas

“são dotados de alta carga de abertura semântica, vagueza e subjetividade, sobretudo quando permitem a extinção sem

ADI 7459 / ES

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

Afirma o requerente, assim, que 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, segundo entende, usurparem-se funções de controle constitucionalmente conferidas aos membros do Tribunal de Contas.

Em resumo, conclui o requerente o seguinte:

“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.

ADI 7459 / ES

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.”

Pugna o requerente pela concessão de medida cautelar, porquanto estariam presentes os requisitos da probabilidade do direito (**fumus boni iuris**), evidenciada pelos argumentos despendidos na inicial, e do perigo da demora (**periculum in mora**), que decorreria, segundo o autor, do fato 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”.

Ao final, no mérito, o Procurador-Geral da República requer 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”.

ADI 7459 / ES

Determinei a aplicação do rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 (e-doc. 8).

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo prestou informações (e-doc. 11). Sustenta a Corte de Contas Estadual, de início, que a presente ação direta não seria cabível, porquanto tratar-se-ia de “conflito de legalidade, não de constitucionalidade”.

No mérito, destaca a Corte de Contas Estadual que “os Tribunais de Contas possuem autonomia para se organizarem internamente - elaborando o próprio regimento interno”. Assim, afirma que o dispositivo ora questionado teria sido “editado no exercício de sua competência constitucional de autogoverno e na sua competência normativa”.

Defende o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ademais, que “todas as decisões desta Corte de Contas são Colegiadas ou Monocráticas, cabendo à área técnica apenas a proposição”. Dessa forma, segundo o órgão de controle externo estadual, não haveria “supressão da atividade dos membros desta Corte de Contas pela área técnica”.

Argumenta, ainda, que a norma impugnada objetiva priorizar

“os esforços em ações de maior impacto em termos sociais, financeiros e orçamentários, evitando que o Tribunal se envolva em questões mínimas e irrelevantes, cujo custo seja maior que o seu eventual benefício”.

Pontua o Tribunal de Contas Estadual que

“esse, inclusive, é o modelo sugerido pelas normas internacionais de auditoria, recentemente adotadas por inúmeros Tribunais de Contas, dentre as quais esta Corte, propondo a seleção de ações de controle utilizando técnicas de avaliação de risco.

ADI 7459 / ES

(...)

Cumpre salientar que tais iniciativas são amplamente incentivadas nos encontros técnicos da rede nacional de controle externo do País, considerando a importância de otimizar os processos de trabalho estratégicos da organização, de modo a aprimorar a eficiência da alocação dos recursos disponíveis”.

Ao final, requer o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo o seguinte:

“a) seja acolhida a preliminar de não cabimento da ação de inconstitucionalidade por tratar-se de conflito de legalidade, não de constitucionalidade.

b) o não acolhimento da medida cautelar por ausência dos pressupostos autorizadores: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*.

c) a improcedência da presente ação.”

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, manifesta-se pelo não conhecimento da presente ação, com fundamento na suposta natureza regulamentar das normas atacadas.

Em relação ao mérito, sustenta que

“não há mitigação do poder fiscalizatório do TCE/ES nem usurpação de competência do Conselheiro Relator ou do Colegiado da referida Corte, na medida em que sempre haverá o encaminhamento da análise feita pela área técnica ao Conselheiro Relator para posterior decisão colegiada, nos moldes do artigo 177-A, § 3º, incisos I e II, do Regimento Interno da referida Corte de Contas:

(...)

ADI 7459 / ES

Assim, do cotejo do arcabouço normativo que regulamenta o TCE/ES, pode-se afirmar que todas as decisões da referida Corte são colegiadas ou monocráticas, incumbindo à área técnica apenas a proposição, sem qualquer poder de decisão”.

A manifestação da AGU está assim ementada:

“Tribunal de Contas. Artigo 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Espírito Santo. Norma que trata da análise prévia de seletividade do objeto de controle, aplicável a denúncias de competência do TCE/ES. Suposta ofensa aos artigos 37, *caput*; 71; 74, § 2º; e 75, *caput*, todos da Constituição da República. Preliminar. Natureza meramente regulamentar do ato impugnado. Mérito. Improcedência. As competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pelo artigo 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. Respeito ao princípio da simetria. A norma questionada não inova quanto à forma de fiscalização do Tribunal de Contas capixaba, encontrando-se em consonância com o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União, em especial com o artigo 75 do Texto Constitucional e com o procedimento previsto na Resolução TCU nº 259/2014 e na Instrução Normativa TCU nº 63/2010. O modelo adotado pelo TCU permite que as unidades técnicas realizem o exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e relevância dos fatos noticiados na denúncia ou representação. Ausência de delegação das funções de controle desempenhadas pela Corte de Contas. A análise prévia de seletividade do objeto de controle realizada pela área técnica do TCE-ES resulta em mera proposição, cabendo ao órgão colegiado a decisão final acerca das medidas a serem adotadas no âmbito dos processos

ADI 7459 / ES

administrativos. Manifestação pelo não conhecimento da presente ação e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo autor” (e-doc. 15).

A Procuradoria-Geral da República, por seu turno, reitera as razões lançadas na petição inicial, manifestando-se pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido veiculado (e-doc. 18).

Admiti o ingresso no feito na qualidade de **amici curiae** do Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC - ES) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) (e-doc. nºs 30 e 31, respectivamente).

É o relatório.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.459 ESPÍRITO SANTO

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPC-ES)**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DE CONTAS**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL**
ADV.(A/S) : **CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO**
ADV.(A/S) : **NATALI NUNES DA SILVA**
ADV.(A/S) : **LUCAS CAPOULADE NOGUEIRA ARRAIS DE SOUZA**
ADV.(A/S) : **LUCAS LICY RIBEIRO MELLO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

A presente ação direta tem por objeto normas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que disciplinam, no âmbito de denúncias recebidas pela Corte de Contas, a “análise prévia de seletividade do objeto de controle” prevista no art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal.

A controvérsia posta, delimitada pelo autor, impõe investigar se o procedimento de análise prévia, realizado por unidade técnica da Corte de Contas a partir de critérios supostamente imprecisos, vagos e subjetivos, ofenderia a Constituição, porquanto mitigaria o poder de fiscalização da aludida corte de contas.

Segundo o autor,

“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

ADI 7459 / ES

admissibilidade já formado pelo relator do processo, sob pena de usurpar funções de controle constitucionalmente conferidas aos membros do Tribunal de Contas”.

Desse modo, conclui que as normas atacadas teriam imposto

“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”.

Nesse contexto, passo ao exame da presente ação.

1. Questão preliminar – conhecimento da ação

Segundo o autor, o regimento interno do TCE/ES teria sido objeto de modificação pelas Emendas Regimentais nºs 11/19, 16/20 e 23/23, as quais inseriram no diploma o regramento até então inédito da “análise prévia de seletividade”.

Ocorre que, após a propositura da ação, as normas questionadas foram objeto de alterações promovidas pela Emenda Regimental nº 25, de 25 de junho, de 2024, que i) alterou a redação do **caput** do art. 177-A e ii) acrescentou os §§ 2º-E, 2º-F, 3º, 4º e 5º ao dispositivo impugnado, além de outras alterações. Eis a redação da Emenda Regimental nº 25/24:

“Emenda Regimental nº 25, de 25 de junho de 2024, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Art. 1º O art. 176 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo fica acrescido dos §§ 1º-A a

ADI 7459 / ES

1º-C, que passam a vigorar com a seguinte redação:

‘§ 1º-A Caso o Relator entenda que, antes de se manifestar quanto ao conhecimento da denúncia, seja necessário o exame preliminar dos requisitos de admissibilidade pela unidade técnica, determinará a sua realização por despacho.

§ 1º-B Após o exame preliminar previsto no § 1º-A, caso a unidade técnica entenda que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade, realizará a análise prévia de seletividade prevista no art. 177-A.

§ 1º-C Após o exame preliminar previsto no § 1º-A, caso a unidade técnica entenda que a denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade, imediatamente, deverá encaminhá-la ao Relator com proposta de não conhecimento e arquivamento.’ (NR)

Art. 2º O art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo fica acrescido dos §§ 2º-E e 2º-F e alterado no *caput* e incisos I e II de seu § 3º e no § 4º, e incluído o § 5º que passam a vigorar com a seguinte redação:

‘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

ADI 7459 / ES

ações de controle externo. (NR)

§ 2º-E Presume-se a relevância e a necessidade da atuação direta do Tribunal sempre que se verificar situação que possua contornos jurídicos com repercussão para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado ou dos municípios, com possível agregação de valor decorrente da eventual construção de jurisprudência sobre a tese discutida.

§ 2º-F A denúncia com medida cautelar excepcionalmente deferida e ratificada pelo Colegiado, nos termos do § 2º-A, não será submetida ao procedimento prévio de seletividade.

§

3º (...)

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a análise revelar o atendimento dos critérios definidos no *caput* ou dos requisitos previstos no § 2º-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 a 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.(NR)

§ 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 e

ADI 7459 / ES

representações como elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração do Plano Anual de Controle Externo. (NR)

§ 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.’

Art. 3º. Esta Emenda Regimental entra em vigor na data de sua publicação” (grifos nossos).

O art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo passou a contar, assim, com a seguinte redação:

“Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

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).

§ 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

ADI 7459 / ES

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 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

ADI 7459 / ES

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 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

ADI 7459 / ES

tratamento ao fato noticiado. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 023, de 14.6.2023).

§ 2º-E Presume-se a relevância e a necessidade da atuação direta do Tribunal sempre que se verificar situação que possua contornos jurídicos com repercussão para os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado ou dos municípios, com possível agregação de valor decorrente da eventual construção de jurisprudência sobre a tese discutida. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

§ 2º-F A denúncia com medida cautelar excepcionalmente deferida e ratificada pelo Colegiado, nos termos do § 2º-A, não será submetida ao **procedimento prévio de seletividade**. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

§ 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-E, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a 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. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

§ 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 e representações como

ADI 7459 / ES

elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração do Plano Anual de Controle Externo. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

§ 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. (Parágrafo incluído pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024)” (grifos nossos).

Registro que não houve aditamento da inicial.

Observo, contudo, que, a despeito das alterações normativas que se sucederam após o ajuizamento da ação, **o cerne da controvérsia permanece vigente**, visto que foi preservado o **procedimento de análise prévia de seletividade acerca do objeto do 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” (**caput** do art. 177-A), exatamente como na redação anterior do **caput** do art. 177-A.

Desse modo, as alterações de redação não implicaram a modificação do sentido e do alcance das normas impugnadas, permanecendo incólumes, ademais, os trechos objetos de impugnação e hígidos os argumentos expostos na inicial, de modo a demandar a aplicação do entendimento desta Corte de que “a ausência de aditamento à petição inicial não importa no prejuízo da ação quando não constatada alteração substancial das normas impugnadas” (ADI nº 6.808/DF, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe de 14/7/22).

Portanto, sob esse aspecto, deve-se conhecer da ação.

O segundo ponto preliminar diz respeito à alegação de não cabimento da ação tendo em vista serem as normas regulamentares, cuja eventual ofensa seria apenas reflexa à Constituição.

ADI 7459 / ES

Segundo a Advocacia-Geral da União,

“o artigo 177-A do Regimento Interno do TCE/ES consiste em mera regulamentação dos dispositivos referentes ao processamento das denúncias e representações previstas nos artigos 93 a 99 da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012 [1] , que ‘dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo”.

Conclui, assim, a AGU que, “diante do caráter secundário da norma questionada, não merece conhecimento a presente ação direta”.

Vide o que estabelecem os arts. 93 a 99 da Lei Complementar nº 621, de 8 de março de 2012, que dispõem sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, **in verbis**:

“Art. 93. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar qualquer irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas.

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

(...)

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.

Art. 96. No resguardo dos direitos e garantias individuais,

ADI 7459 / ES

o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos denunciados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 97. O denunciante poderá requerer ao Tribunal certidão dos fatos apurados e das decisões, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Art. 98. Comprovada, pelo Tribunal, a má-fé do denunciante, o fato será comunicado ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis.

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”.

Como se nota, os dispositivos legais tratam, em termos gerais, do recebimento de denúncia pela Corte de Contas Estadual, sem, no entanto, disciplinar pormenores do procedimento interno do Tribunal de Contas.

As normas procedimentais da Corte de Contas, por sua vez, estão fixadas no respectivo regimento interno, diploma que veicula as normas hostilizadas.

Nesse contexto, o regimento interno estabelece o procedimento de análise prévia de seletividade do objeto de controle e, desse modo, inova em relação à lei.

Além disso, a simples análise das normas questionadas revela que

ADI 7459 / ES

elas se revestem de abstração, generalidade e primariedade normativa suficientes para se sujeitarem ao controle concentrado de constitucionalidade, podendo ser contrapostas diretamente com os paradigmas constitucionais invocados.

Esta Corte possui firme jurisprudência segundo a qual normas de natureza infralegal, como normas de regimento interno de corte de contas, que possuam abstração e generalidade são passíveis de controle concentrado de constitucionalidade. Cito os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes” (ADI nº 5.028, Pleno, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, red. do ac. Min. **Rosa Weber**, DJe de 30/10/14).

ADI 7459 / ES

“LEGITIMIDADE – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – PROCESSO OBJETIVO. A Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica – ABRADÉE possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra diploma estadual a impor obrigações às empresas prestadoras de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, considerado o liame direto entre o preceito atacado e os objetivos institucionais contidos no Estatuto da autora, a qual prescinde, para a instauração de processo objetivo, de autorização expressa dos associados. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO ABSTRATO E AUTÔNOMO – ADEQUAÇÃO. Surge viável a formalização de ação direta de inconstitucionalidade voltada a questionar a compatibilidade, com a Constituição Federal, de diploma legal a encerrar normas dotadas de generalidade e abstração, circunstância reveladora de caráter primário e autônomo a justificar o exame, em abstrato, da higidez constitucional do ato, revelando-se irrelevante a possibilidade de identificação dos eventuais destinatários da lei. COMPETÊNCIA NORMATIVA – CONSUMIDOR – PROTEÇÃO – AMPLIAÇÃO – LEI ESTADUAL. Ausente instituição de obrigações relacionadas à execução contratual de concessão de serviço público de fornecimento de energia elétrica e água, surge constitucional norma estadual a versar disciplina relativa ao ônus, imposto aos fornecedores, de expedir notificação pessoal acompanhada de aviso de recebimento quando da realização de vistoria técnica em medidor localizado nas residências de usuários, ante a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção aos consumidores – artigo 24, inciso V, da Constituição Federal. Precedente do Plenário: ação direta de inconstitucionalidade nº 5.745, julgada em 7 de fevereiro de 2019” (ADI nº 4.914, Pleno, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJe de 11/5/21).

ADI 7459 / ES

Portanto, a despeito da natureza infralegal das normas hostilizadas, é cabível o controle de constitucionalidade diretamente em face dos parâmetros constitucionais.

Com essas considerações, conheço da ação.

2. Mérito – da constitucionalidade da análise prévia de seletividade

Como visto, insurge-se o autor em face da **análise prévia de seletividade**, procedimento instituído no âmbito do recebimento de denúncias pela Corte de Contas, pois, segundo entende o postulante,

“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”.

Analisando o regimento interno da Corte de Contas do Espírito Santo, verifico que, no Capítulo V - Da fiscalização, Seção I - Da Iniciativa da Fiscalização, Subseção III - Da Denúncia, prevê-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode apresentar denúncia de irregularidade ou ilegalidade de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal. Portanto, a denúncia feita ao Tribunal de Contas pode, em última instância, desencadear processo de fiscalização.

Ocorre que, entre o recebimento da denúncia e a instauração de processo de fiscalização, há todo um procedimento delineado no regimento interno da Corte de Contas.

Assim, por exemplo, prevê o regimento interno que “caberá ao Relator o juízo de admissibilidade da denúncia” (§ 2º do art. 177) e que a

ADI 7459 / ES

denúncia somente poderá ser arquivada i) quando não comprovados os requisitos de admissibilidade; ii) quando não comprovada sua procedência, depois de efetuadas as diligências pertinentes; ou, ainda, iii) quando extinto o processo, nos termos do § 4º do art. 177-A¹ (§ 3º do art. 176).

Nesse contexto, a admissão da denúncia pressupõe o atendimento dos requisitos fixados no art. 177 do RITC/ES, **in verbis**:

“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.”

Uma vez admitida a denúncia, a unidade técnica competente realizará a análise prévia de seletividade acerca do objeto de controle, conforme prevê o **caput** do art. 177-A do diploma atacado. Eis o que diz a norma:

¹ “Art. 177.

(...)

§ 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 e representações como elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração do Plano Anual de Controle Externo.”

ADI 7459 / ES

“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.”

Ainda segundo esse dispositivo, a análise de seletividade é condição para i) a instrução preliminar ou de mérito; ii) a realização de fiscalização; ou, ainda, iii) a inclusão em banco de dados a ser considerado no planejamento das futuras ações de controle externo.

Como se nota, a análise prévia de seletividade é **pressuposto para a formação de um juízo, a fim de que a Corte de Contas se posicione pela instauração ou não de um procedimento de fiscalização**. No mesmo sentido, transcrevo trecho da informação prestada pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo:

“Por meio daquele procedimento previsto no art. 177-A da Resolução TCEES nº 261/2013, definiu-se o modus operandi das denúncias e representações admitidas, ou seja, uma forma de aferir e subsidiar, por meio de critérios uniformes e objetivos, a formação de um juízo de conveniência, oportunidade e necessidade que determine uma ação direta do controle externo ou dos respectivos órgãos de controle interno” (grifos nossos).

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.

ADI 7459 / ES

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.

Sobre o tema, registro considerações do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que julgo relevantes para melhor compreender a controvérsia²:

“Sabe-se que toda atividade de controle, notadamente o controle externo, atribuição constitucional deste Tribunal de Contas, norteia-se por critérios que embasam a seleção dos objetos a serem fiscalizados. São eles: materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência.

Esses critérios existem por ser impossível que uma entidade ou órgão consiga exercer o controle de toda e qualquer atividade realizada pelos Entes Públicos, **razão por que é preciso selecionar, de forma objetiva, com base em critérios previamente definidos, quais as atividades que mais demandam a atuação do órgão de controle.** Isto é, num universo de inúmeras atividades e serviços prestados pela Administração Pública, que se denomina ‘universo de controle’, **o Tribunal de Contas deve estabelecer prioridades e planejar sua atuação de forma a ser o mais eficiente possível.**

Também se sabe que a atuação do Tribunal de Contas pode dar-se de duas formas: de ofício ou mediante provocação.

No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer o seu planejamento, estabelece as prioridades e define o que será

² Manifestação Técnica 00881/2024-4, citada na Decisão 01193/2024-1 - Plenário, do TC-ES. Disponível em: <file:///C:/Users/ana.laferte/OneDrive%20-%20AGU/STF/Administrativo/IR%20ano%20base%202025/Decisa%20o+1193-2024-1.pdf>. Acesso em: 30/5/25.

ADI 7459 / ES

objeto de fiscalização; **no segundo caso, isto é, quando há provocação de agentes externos para atuação do órgão de controle, a análise de seletividade deve ser feita caso a caso, sempre com base em critérios objetivos.**

Os critérios que norteiam a atuação do controle externo, já mencionados acima, são reiteradamente objeto das normas publicadas por este Tribunal, a exemplo das Resoluções n. 349/2020 e 352/2021.

Entretanto, mais recentemente, de forma a dar maior concretude à seletividade, este Tribunal publicou a Resolução n. 375/2023, que tratou, detalhada e especificamente, da matéria, instituindo um procedimento de análise prévia da seletividade das informações recebidas dos jurisdicionados, com o objetivo de priorizar as ações de controle. Essa nova resolução, juntamente com a Decisão Plenária 11/2023, **estabeleceram critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a garantir uma melhor priorização das ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, sempre objetivando dar maior efetividade da atividade controladora.”**

Assim compreendido o procedimento impugnado, é certo que o resultado de sua implementação pode não recomendar uma ação de controle externo, ou seja, uma atuação do Tribunal de Contas sobre as irregularidades apontadas em denúncia feita junto à Corte de Contas.

Nesse contexto, poderá o Tribunal de Contas acionar o órgão ou a entidade jurisdicionada, bem como o respectivo órgão de controle interno, para que atue em relação ao objeto da denúncia. Nessa hipótese, **a proposta final da área técnica** será pela extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante.

A propósito, confira-se o teor do § 3º do art. 177-A do regimento interno:

ADI 7459 / ES

“§ 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-E, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024).

II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável **pelo controle interno**, para a 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. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024)” (grifos nossos).

Feitas essas considerações, é necessário investigar se, uma vez realizado o procedimento de análise prévia de seletividade do objeto do qual resulte **proposta de extinção do feito**, haveria violação da Constituição, porquanto seria mitigado o poder de fiscalização da Corte de Contas, segundo entende o autor da ação. Nos termos da inicial,

“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”.

Adianto que **não vislumbro razão nos argumentos do autor**.

Como já demonstrado, o procedimento de análise prévia de

ADI 7459 / ES

seletividade revela-se como instrumento para que a Corte de Contas conheça o objeto da denúncia e possa mensurar os impactos e as repercussões da irregularidade apontada, de modo que a Corte de Contas atue apenas quando presentes *materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência* que justifiquem uma ação de controle externo.

Assim, o Tribunal poderá priorizar esforços em ações de maior impacto em termos sociais, financeiros e orçamentários, evitando que o controle externo atue em questões menores cujo custo seja maior do que eventual benefício.

O procedimento, assim, aproxima a atuação do Tribunal de Contas Estadual ao princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Carta, visto que permitirá o alinhamento do controle externo ao planejamento estratégico e aos recursos disponíveis, assegurando, assim, maior eficiência e efetividade.

Observo, ainda, que, no mesmo sentido, dispõe o art. 170 da Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). **Vide:**

“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” (grifos nossos).

Portanto, sob esse aspecto, não vislumbro eventual mitigação ou renúncia das competências constitucionais atribuídas às cortes de contas.

Assevero, demais, que, após a análise prévia de seletividade, havendo **proposta** da área técnica pela extinção do feito, **a decisão final a ser tomada compete aos conselheiros**, de modo que se equivoca o autor em relação a uma das premissas de sua impugnação.

Com efeito, recebida denúncia pelo Tribunal, sua admissibilidade

ADI 7459 / ES

será aferida pelo Relator e, somente após admitida, será atribuída à unidade técnica competente, que realizará a análise prévia de seletividade. Eis os termos do art. 177, § 2º, e do **caput** do art. 177-A:

“Art. 177. São requisitos de admissibilidade de denúncia sobre matéria de competência do Tribunal:

(...)

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

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” (grifos nossos).

Nos termos do art. 177-A, a manifestação da unidade técnica competente para realizar a análise prévia de seletividade culminará sempre com uma **proposta para o Relator do caso**, proposta que, nos termos dos §§ 3º e 4º do referido dispositivo, pode ser:

“§ 3º (...):

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a análise revelar o atendimento dos critérios definidos no caput ou dos requisitos previstos no § 2º-E, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou

ADI 7459 / ES

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

II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a 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. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024)

§ 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 e representações como elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração do Plano Anual de Controle Externo. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 025, de 25.6.2024)."

A leitura desses dispositivos deve ser feita à luz do disposto no art. 95 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Espírito Santo, que atribui ao Plenário a decisão final sobre a denúncia, uma vez encerrado o processo de instrução. Confira-se:

"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" (grifos nossos).

ADI 7459 / ES

Para que não haja dúvidas de que a decisão final compete aos órgãos deliberativos do Tribunal, e não às áreas técnicas, esse comando é reiterado no art. 178 do regimento interno do TCE-ES. **Vide:**

“Art. 178. Encerrada a fase de instrução, a denúncia será submetida à Câmara ou 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.”

O Tribunal de Contas do Espírito Santo, por ocasião de sua manifestação nos autos, também asseverou que a unidade técnica da Corte de Contas não possui poder de decisão, devendo a denúncia, após instrução, ser encaminhada aos órgãos deliberativos – Câmara ou Plenário – para decisão final. **Vide** trecho da informação prestada nos autos pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo:

“Vale esclarecer que, em todas as situações analisadas pela área técnica descritas no art. 177-A são em forma de proposição aos órgãos colegiados: Câmara e Plenário, uma vez que as unidades técnicas não detêm poder de decisão, não há nesta fase um juízo definitivo, caindo por terra a alegação de que a área técnica deste TCEES estaria usurpando a função dos Conselheiros e do Colegiado desta Corte de Contas.

Registra-se que, em todos os casos há o encaminhamento ao Conselheiro Relator para posterior decisão colegiada, observe os incisos I e II, do § 3º do art. 177-A combatidos nesta ação e que novamente transcrevo:

(...)

ADI 7459 / ES

Em ambas hipóteses o processo é encaminhado ao relator e posteriormente ao Plenário, que poderão discordar da proposição feita pela área técnica.

Como é cediço, o intérprete não deve interpretar um dispositivo isoladamente, sob pena de chegar a conclusões equivocadas, descontextualizadas e pontuais. É imperioso interpretar uma norma em conjunto com as demais, buscando a melhor exegese.

Diante do arcabouço normativo deste Tribunal de Contas, cabe esclarecer que, **todas as Decisões desta Corte de Contas são Colegiadas ou Monocráticas, cabendo à área técnica apenas a proposição**, pois a palavra final é sempre do Colegiado, **não há supressão da atividade dos membros desta Corte de Contas pela área técnica**, ao contrário do narrado pelo demandante” (grifos do original).

Também a Advocacia-Geral da União assevera que,

“ao contrário do sustentado na petição inicial, **não há mitigação do poder fiscalizatório do TCE/ES nem usurpação de competência do Conselheiro Relator ou do Colegiado da referida Corte, na medida em que sempre haverá o encaminhamento da análise feita pela área técnica ao Conselheiro Relator para posterior decisão colegiada**, nos moldes do artigo 177-A, § 3º, incisos I e II, do Regimento Interno da referida Corte de Contas:

(...)

Assim, do cotejo do arcabouço normativo que regulamenta o TCE/ES, pode-se afirmar que **todas as decisões da referida Corte são colegiadas ou monocráticas, incumbindo à área técnica apenas a proposição, sem qualquer poder de decisão**” (grifos nossos).

ADI 7459 / ES

Portanto, também sob esse aspecto, não há que se falar em mitigação ou renúncia das competências constitucionais atribuídas às cortes de contas.

Entretanto, teço mais algumas considerações.

Segundo a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o modelo delineado pela Constituição Federal para a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas da União deve ser seguido pelos demais entes federativos no que diz respeito às respectivas cortes de contas, em respeito ao princípio da simetria e ao fixado no art. 75, **caput** e parágrafo único, da Constituição:

“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

Nessa linha, confira-se o seguinte precedente:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao

ADI 7459 / ES

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. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente” (ADI nº 3715, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Pleno, DJe de 30/10/14 – grifo nosso).

Nos termos dos arts. 73, **caput**; 75, **caput**; e 96, inciso I, alínea **a**, da Lei Maior, os tribunais de contas possuem poder normativo e de auto-organização, o que permite expedir atos e instruções normativas sobre matérias de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhes devam ser submetidos. Confira-se:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

[...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos

ADI 7459 / ES

Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

[...]

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e 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 (...).”

Assim, foi com fundamento nos citados dispositivos constitucionais que o Tribunal de Contas do Espírito Santo editou a Resolução nº 261/13, a qual aprova o respectivo regimento interno, alterado posteriormente pelas Emendas Regimentais nº 11/19, 16/20 e 23/23, que introduziram o procedimento de análise prévia de seletividade.

Ocorre que as normas hostilizadas **refletem substancialmente normas internas do Tribunal de Contas da União**, as quais, também no âmbito do procedimento de denúncias que lhes são apresentadas, preveem que as unidades técnicas realizarão exame acerca do risco para o órgão ou a entidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados na denúncia ou representação e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto. Eis o que prevê a Resolução TCU nº 259, de 7 de maio de 2014, que estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo:

RESOLUÇÃO-TCU Nº 259, de 7 de maio de 2014

“Estabelece procedimentos para constituição,

ADI 7459 / ES

organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo.

(...)

Art. 105. As denúncias ou representações que, após exame preliminar, no juízo da unidade técnica não preencham os requisitos de admissibilidade serão, de imediato, encaminhadas ao relator com proposta de não conhecimento e arquivamento. (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

Parágrafo único. O relator, mediante despacho fundamentado, determinará liminarmente o arquivamento da denúncia ou representação que não atenda aos requisitos de admissibilidade, dando-se ciência ao denunciante ou representante, conforme o caso.

Art. 106. **Caso se façam presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas realizarão exame sumário acerca do risco para o órgão ou entidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados na denúncia ou representação e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto.** (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

§ 1º A análise de 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. (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

§ 2º Serão consideradas como de baixo risco as situações que: (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

I - ainda que possuam alto grau de probabilidade de

ADI 7459 / ES

ocorrência, tenham baixo impacto no alcance da finalidade do objeto sob análise; ou

II - noticiem irregularidade já consumada, sem a possibilidade de reversão, e, caso haja indícios de dano ao erário, o valor seja inferior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, a que se refere o inciso I do art. 6º c/c o inciso II do art. 17, da Instrução Normativa-TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012.

§ 3º O exame de necessidade de atuação direta do Tribunal avaliará se a atuação corretiva do órgão ou entidade jurisdicionada ou a do órgão de controle interno é suficiente para dar o adequado tratamento ao fato noticiado. (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

§ 4º A unidade técnica submeterá os autos ao relator com proposta de conhecimento da denúncia ou representação e: (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

I - **prosseguimento do processo, caso os fatos sejam classificados como de alto risco, relevância ou materialidade e seja considerada necessária a atuação direta do Tribunal; ou**

II - **encaminhamento, nos demais casos, dos fatos ao órgão ou entidade jurisdicionada para a adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o respectivo órgão de controle interno, e arquivamento do processo, dando-se ciência ao denunciante ou representante.**

§ 5º Verificada a hipótese do inciso I do § 4º, fica dispensada a formalização do exame sumário a que se refere o caput deste artigo. (NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

§ 6º Verificada a hipótese do inciso II do § 4º:(NR)(Resolução-TCU nº 323, de 9/12/2020)

I - O Tribunal solicitará, anualmente, que os relatórios de

ADI 7459 / ES

gestão que lhes são encaminhados pelos órgãos e/ou entidades jurisdicionadas tragam registros sintéticos das providências adotadas;

II - A unidade técnica encarregada da instrução do processo armazenará em base de dados o extrato das denúncias e representações como elemento de inteligência do controle e subsídio à elaboração de eventuais futuras propostas de ações.

III - A Segecex, observados os critérios de risco, materialidade e relevância, realizará, periodicamente, fiscalizações nos órgãos e entidades jurisdicionadas envolvidas em maior número de representações e/ou denúncias, para avaliar, de forma sistêmica, a governança existente sobre os pontos demandados.”

Assim, entendo que o modelo adotado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo guarda consonância com as regras editadas pelo Tribunal de Contas da União, em observância às normas constitucionais que impõem às cortes de contas estaduais a simetria com o modelo federal.

Esse entendimento encontra-se também em consonância com a jurisprudência desta Corte, conforme o seguinte precedente:

“Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual alagoana 5.604/1994. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Ordem de substituição de Conselheiro titular. Prejudicialidade. Habilitação para votar para composição da direção da Corte de Contas. Ação conhecida, em parte, e, nessa extensão, pedido julgado improcedente. I. Caso em exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas – AUDICON, em face de dispositivos legais e regimentais que estabelecem que somente o Auditor

ADI 7459 / ES

mais antigo poderá substituir Conselheiro titular e fixam que apenas os Conselheiros titulares são habilitados para votar para composição da direção da Corte de Contas. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se é possível estipular que somente o Auditor mais antigo pode substituir Conselheiro titular; e (ii) saber se, por estar exercendo a substituição do Conselheiro titular, o Auditor substituto pode votar para composição da direção do Tribunal de Contas. III. Razões de decidir 3. Preliminar. A Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas aponta que esta ADI estaria sendo utilizada para atingir uma situação concreta específica, o que ensejaria seu não conhecimento. Rejeição. Não está em deliberação, no controle abstrato, caso individual, mesmo porque o caso concreto invocado pelo Poder Legislativo local não se confunde com o objeto da presente ação direta, que objetiva examinar a constitucionalidade de disposições normativas. Além disso, o controle concentrado, dada a amplitude do rol de legitimados ativos fixado pela Constituição Federal, não se mostra totalmente alheio à defesa de posições subjetivas. 4. Preliminar. Ordem de substituição de Conselheiro titular. No que diz respeito ao caput do art. 25 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, a presente ação direta foi proposta em face da redação original do dispositivo, que já havia sido revogada no momento de seu ajuizamento. Assim, esta ADI já nasceu sem objeto, na medida em que este Tribunal não admite a impugnação, em ADI, de norma já inexistente no ordenamento. 5. Preliminar. Ordem de substituição de Conselheiro titular. A Lei estadual alagoana 5.604/1994, no curso da presente ADI, foi expressamente revogada pela Lei 8.790, de 19 de dezembro de 2022, do Estado de Alagoas, motivo pelo qual esta ação direta de inconstitucionalidade, no ponto em que impugna dispositivos da lei revogada, está prejudicada, por perda superveniente de objeto. 6. Mérito. Habilitação para votar para composição da direção da Corte de Contas. O art. 73, § 4º, da Constituição Federal fixa que, no

ADI 7459 / ES

exercício ordinário da judicatura de contas, os Auditores do Tribunal de Contas gozam das mesmas garantias e a eles se impõem os mesmos impedimentos de juízes de Tribunais Regionais Federais. Por outro lado, quando em exercício da extraordinária função de substituir Ministros titulares, os Auditores gozam das mesmas garantias e vedações do titular. 7. Mérito. Habilitação para votar para composição da direção da Corte de Contas. O ato de votar para composição dos órgãos de direção do Tribunal de Contas não consubstancia uma espécie de garantia, tampouco um tipo de impedimento, de modo que resta inviabilizado o acolhimento da pretensão deduzida. 8. Mérito. Habilitação para votar para composição da direção da Corte de Contas. **O modelo adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas guarda absoluta consonância com o quanto estabelecido pelo Tribunal de Contas da União.** IV. Dispositivo 9. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, em parte, e, nessa extensão, pedido julgado improcedente” (ADI nº 6.054, Pleno, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 5/11/24).

Portanto, diante de todas as considerações, não vislumbro inconstitucionalidade nas normas hostilizadas.

3. Dispositivo

Ante o exposto, conheço da ação e julgo improcedente o pedido, **declarando a constitucionalidade do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.**

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.459 ESPÍRITO SANTO

PROCED. : ESPÍRITO SANTO/ES

RELATOR(A) : MIN. DIAS TOFFOLI

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE.: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MPC-ES)

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE CONTAS

AM. CURIAE.: ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL

ADV.(A/S) : CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO (34238/DF, 96073/RJ, 417250/SP)

ADV.(A/S) : NATALI NUNES DA SILVA (24439/DF, 262105/RJ)

ADV.(A/S) : LUCAS CAPOULADE NOGUEIRA ARRAIS DE SOUZA (45157/DF)

ADV.(A/S) : LUCAS LICY RIBEIRO MELLO (74727/DF, 181883/MG)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação e julgou improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli. Falaram: pelo amicus curiae Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES), o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador de Contas do Estado; e, pelo amicus curiae Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza. Plenário, Sessão Virtual de 20.6.2025 a 30.6.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário