



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
— ESTADO DO —
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso III, da LC n. 451/2008 e art. 152, inciso I, da LC n. 621/2012, inconformado com o Parecer Prévio TC 0076/2019-5 – Segunda Câmara, propor

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 3 de dezembro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 2563/2017

Parecer Prévio: TC 0076/2019-5 – SEGUNDA CÂMARA

EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,

I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio TC 0076/2019-5 – Segunda Câmara, exarado nos autos do Processo TC-2563/2017, recomendou ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da Prefeitura de Boa Esperança, sob a responsabilidade de **ROMUALDO ANTÔNIO GAIGHER MILANESE**, no exercício de 2016, nos seguintes termos:

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da **Segunda Câmara**, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Emitir PARECER PRÉVIO recomendando à Câmara Municipal de Boa Esperança a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Boa Esperança, exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Romualdo Antônio Gaigher Milanese Pereira, nos termos do art. 84, inciso III, § 1º da Lei Complementar nº 621/2012.

1.2. DETERMINAR ao gestor responsável atual que se atente ao cumprimento do limite quanto à aplicação no ensino nos próximos exercícios.

1.3. RECOMENDAR ao gestor responsável atual que promova a adequação na legislação orçamentária municipal, a fim de evitar distorções na próxima prestação de contas anual.

1.4. Dar ciência aos interessados e, após o trânsito em julgado, archive-se.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 14/08/2019 - 27ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Domingos Augusto Taufner
[...]

No julgamento objurgado, **mesmo diante de grave violação à norma legal demonstrada pela unidade técnica**, prevaleceu o entendimento no sentido de aprovar com ressalva as



contas do da Prefeitura de Boa Esperança, razão pela qual se insurge esse órgão do Ministério Público de Contas.

II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/2012 que *“de decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”*.

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão deste egrégio tribunal divergir do parecer ministerial e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o recurso de reconsideração, sendo, portanto, evidenciado o cabimento e a legitimidade recursal.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/2012 que *“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”*, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Denota-se do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia 09/10/2019 (quarta-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia **10/10/2019**.

Perfaz-se, assim, cabível, legítimo e tempestivo o presente apelo.

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Parecer Prévio recorrido, em total dissonância com os ditames da LC n. 621/12 emoldurou a irregularidade “Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino inferior ao limite mínimo constitucional” dentre aquelas que conduzem à **aprovação das contas com ressalva**, por evidenciar impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário e que não tem o condão de macular as contas em referência (art. 80, inciso II da LC n. 621/12), pelos seguintes fundamentos expostos:

[...]

Entendeu a área técnica que o gestor se limitou a apresentar planilhas de cálculos com os novos valores sem trazer documentação comprobatória que sustentem os mesmos, não sendo possível o refazimento dos cálculos do limite mínimo da aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, para constatar a pertinência de seus argumentos.

Entretanto, conforme dado extraído na plataforma QEdU, referente ao índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação) divulgado em 2017, que tem como base de aferição o exercício de 2016, mesmo ano da PCA ora analisada, demonstra que o município de Boa Esperança ficou acima da sua meta estipulada, conforme segue:

[...]



E ainda, conforme já decidido por esta Egrégia Corte de Contas nos autos dos Processos TC 2160/2011 através do Parecer Prévio 008/2013 que embora os recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino revelem inobservância ao percentual mínimo de 25%, entretanto, visto que **a diferença verificada, de fato é inexpressiva para macular a prestação de contas, principalmente comparada com a análise geral da situação econômica, financeira e cumprimentos dos outros limites legais e constitucionais do município.**

Vale ressaltar que o processo citado teve recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, Processo TC 5805/2013, contudo, por meio do Parecer Prévio 00004/2017-4, o Plenário desta Corte de Contas manteve a decisão no sentido de recomendar a aprovação com ressalva das contas do município de Mantenópolis analisada naquela oportunidade.

No presente caso concreto, por tratar-se de diferença percentual no valor de 0,16%, e pela argumentação posta, divergindo do entendimento técnico e Ministerial, **mantenho a irregularidade no campo da ressalva.** Ademais, **determino** que o gestor se atente para este limite nos próximos exercícios.
[...]

Contudo, restou patente a prática de grave infração às normas constitucionais, não devendo, deste modo, prosperar a aprovação das contas com ressalva, em razão da violação expressa ao art. 80, inciso III, da LC n. 621/12, consoante se passa a evidenciar.

O v. Parecer Prévio entendeu que embora seja irregular o não atendimento ao percentual exigido pela lei (mínimo 25%) é inexpressivo o percentual negativo de apenas 0,16%, não tendo o condão de macular as contas em referência.

No caso vertente, a Prefeitura de Boa Esperança não atingiu o MÍNIMO de 25%, visto que a aplicação na manutenção e desenvolvimento de ensino foi de apenas 24,84%, ou seja, 0,16% abaixo do mínimo constitucional.

Cabe destacar que o dispositivo constitucional dispõe que:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Trata-se de um comando impositivo proibitivo, que veda aos Municipais destinar menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino.

Tal fixação certamente exigiu amplo estudo e tempo de debate, considerando o rigoroso e extenso procedimento. Relativizá-lo apenas porque o gestor não planejou cautelosamente o impacto financeiro proveniente de concessões de vantagens e benefícios é descumprir comando constitucional impositivo; é desobedecer vergonhosamente a Constituição. **A hermenêutica tem limites que devem ser respeitados.**

Segundo lições de Alexandre de Moraes¹, **“a necessidade de interpretação surge no momento em que a norma deve ser, na prática, aplicada a determinado contexto.**

¹ MORAES, Alexandre de, **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9ª Ed., São Paulo: Atlas, 2013.



independentemente de sua maior ou menor clareza”, não obstante, ressalta o autor, com muita eloquência, que a interpretação normativa será cabível apenas em normas gerais e abstratas:

Algumas particularidades reforçam a necessidade de especificidade da interpretação constitucional.

Primeiramente, o fato de que, usualmente, o aplicador do Direito depara-se com normas indeterminadas, flexíveis e abertas, normas concebidas com alto grau de generalidade e abstração.

(...)

O caráter criativo da interpretação constitucional consiste em concretizar o texto da Carta Magna, dotando de conteúdo concreto uma norma do tipo geral.

A questão central da interpretação constitucional, portanto, é a concretização de suas normas gerais, principalmente os princípios e direitos fundamentais.

Somente normas que gozem de ampla abstração ou generalidade é que poderão buscar supedâneo na hermenêutica. Normas que definam objetivamente limites **não admitem**, de forma alguma, interpretações que as relativizem ou neguem aplicabilidade, do contrário sua existência não se justificaria.

Ao fixar um limite, o legislador pátrio deixa clara sua intenção: **não serão admitidos investimentos abaixo do patamar mínimo estabelecido**. Não cabe, portanto, discricionariedade, não cabe relativização; cabe, tão somente, impor ao gestor o ônus de seu comportamento.

Limites, na verdade, são verdadeiras proibições que regulam e norteiam a atividade humana (e jurídica). Quando não cumpridos exigem a aplicação de sanções concretas e efetivas, justamente para evitar que se repitam. Flexibilizá-las representa conduta insensata, perigosa à segurança jurídica, que insculpe nos administradores e administrados sentimento de impunidade.

Cabe ressaltar que o julgamento pela irregularidade das contas ou a emissão de parecer prévio pela rejeição não possui caráter tão somente sancionatório. Muito pelo contrário: quando o Tribunal reconhece a existência de irregularidades que, por consequência, culminam com a aplicação de penalidades, age mais em caráter pedagógico do que sancionador.

Ressalta-se que a inobservância da aplicação do mínimo constitucional na MDE enseja **intervenção estadual no Município, consoante artigo 35, inciso III, da Constituição Federal, verbis:**

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

III – **não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino** e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) [**grifo nosso**].

O entendimento desse Tribunal de Contas, adotado nos autos do processo TC n. 5151/2017, foi no sentido de se **recomendar a REJEIÇÃO das contas da Prefeitura de Iúna**, conforme segue:

1. PARECER PRÉVIO TC- 0020/2019-1 – PRIMEIRA CÂMARA



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

1.1. Manter as seguintes irregularidades:

1.1.1 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao balanço patrimonial consolidado (passível de ressalva) (item 6.1 do RT nº 034/2018);

1.1.2 Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento (item 7.4.2 do RT nº 034/2018);

1.1.3 Aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino abaixo do limite mínimo constitucional (item 8.1.1 do RT nº 034/2018). [grifo nosso]

1.2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Iúna**, no exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **Rogério Cruz Silva**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012.

1.3. Tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal, prevista no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, **REMETER AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 3033/2018, do Parecer Ministerial, deste Voto e da Decisão proferida, para as finalidades previstas no artigo 163, §8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES);

1.4. Determinar ao atual gestor que observe o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nesse sentido, adote práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal (Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional) e do Demonstrativo do superávit/déficit apurado no Balanço Patrimonial.

1.5. Recomendar ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.6. Sejam formados autos apartados para aplicação ao gestor a multa prevista no art. 135, incisos II, da Lei Complementar 621/2012 em razão da irregularidade tratada no item 7.4.2 do RT nº 034/2018 e 2.2 da Manifestação Técnica 01531/2018-5.

1.7. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Parcialmente vencidos o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou por formar autos apartados com base na lei 10.028/00, e o conselheiro substituto Marco Antonio da Silva que votou pelo afastamento da irregularidade do art. 42 e não encaminhamento de cópias ao Ministério Público Estadual.



Absteve-se de votar o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, nos termos do artigo 86, § 4º, do Regimento Interno.

Mostra-se, portanto, insustentável o fundamento invocado no v. parecer prévio para se rechaçar a irregularidade. Apesar de se entender que a irregularidade “não tem o condão de macular as contas do gestor em apreço, dado o pequeno percentual abaixo do limite”, não se pode atropelar a Constituição Federal e afastar a irregularidade simplesmente porque o gestor não foi diligente no cumprimento de sua obrigação.

A missão² institucional do Tribunal de Contas é “orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”, ou seja, o foco do controle externo exercido deve privilegiar a sociedade, nunca o gestor irresponsável. Deixar de penalizá-lo, mesmo diante de irregularidades, é favorecê-lo em detrimento do povo e isso é inadmissível.

Essa Corte deve ser justa e fiel aos princípios que a regem, que são pautados na atuação de “forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente, objetiva e comprometida com a missão institucional”.

Assim, não recomendar a rejeição é insculpir no ordenador sentimento de impunidade, não compatível com a função institucional do Tribunal de Contas.

Evidenciado, portanto, o *erro in judicando* no v. Parecer Prévio objurgado, haja vista que a infração supra possui natureza grave, consubstanciando grave violação à norma constitucional.

IV – DO PEDIDO

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para **reformular o v. Parecer Prévio TC-0076/2019-5 – Segunda Câmara**, nos termos do art. 428, inciso VIII, alínea “b”, do RITCEES, para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do executivo Municipal de Boa Esperança, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de **ROMUALDO ANTÔNIO GAIGHER MILANESE**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do estado do Espírito Santo.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 3 de dezembro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS

² <http://www.tce.es.gov.br/portais/portaltcees/institucional/identidade-organizacional.aspx>