



Acórdão 00390/2022-3 - Plenário

Processo: 05709/2021-9

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, SEDU - Secretaria de Estado da Educação

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Interessado: JOSE RENATO CASAGRANDE, VITOR AMORIM DE ANGELO

Representante: SERGIO MAJESKI

**REPRESENTAÇÃO – EDUCAÇÃO – PLANO
ESTADUAL DE EDUCAÇÃO - INDEFERIR MEDIDA
CAUTELAR – IMPROCEDÊNCIA DA
REPRESENTAÇÃO – ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Representação** apresentada pelo Sr. Sérgio Majeski – Deputado Estadual, com pedido de medida cautelar, em face do **Governo do Estado do Espírito Santo** e da **Secretaria Estadual de Educação**, acerca de eventual atraso dos gestores em relação ao cumprimento do Plano Estadual de

Educação – PEE (Lei Estadual nº 10.382/2015) e do Plano Nacional da Educação - PNE (Lei Federal nº 13.005/2014).

O representante informa que sob a alegação de dificuldades de elaboração em decorrência da pandemia, não foram publicados relatórios de acompanhamento do PEE relativos ao último biênio, restringindo acesso aos cidadãos e inviabilizando o controle social sobre a execução do plano.

Esclarece não haver disponibilização de ferramentas para acompanhamento e monitoramento das metas do PEE com atualização periódica, em dissonância com o que proporcionam o Ministério da Educação e o INEP.

O Portal apresentado aos cidadãos capixabas limita-se a informar as metas aprovadas e documentos utilizados previamente a aprovação do plano.

O representante ressalta que esta Corte já determinou à SEDU a necessidade de acompanhamento e monitoramento das metas de forma permanente (Processo TC 14980/2019).

Evidencia ainda que o art. 7º do PEE estabelece a necessidade de vinculação do plano com as leis orçamentárias, o que foi objeto de recomendação por esta Corte (Processo TC 14980/2019), embora, segundo destaca, havia necessidade de determinação nesta situação.

Esclarece que no último relatório elaborado pelo Instituto Jones dos Santos Neves há demonstração de que apenas seis metas serão alcançadas dentro dos prazos estabelecidos pelo plano.

Por fim, requer o Representante:

- i. seja concedida medida cautelar determinando à SEDU para:
 - a) que passe a elaborar sua proposta orçamentária vinculando os programas e ações do Plano Estadual de Educação – PEE 2015-2025 - aos instrumentos de planejamento governamental - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) -, de modo a evidenciar as consignações orçamentárias necessárias ao alcance das metas e estratégias a ele vinculadas estejam asseguradas, devendo ser apresentado em anexo à LOA quais

programas e ações, bem como quais os valores, serão destinados ao cumprimento de cada uma das metas no exercício;

b) que passe a constar em anexo às propostas de leis orçamentárias os indicadores e os resultados observados até o período, quanto ao cumprimento de cada uma das metas do PEE;

c) que o TCEES passe a incluir em seu parecer prévio da Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador o acompanhamento e o cumprimento das metas estabelecidas no PEE/ES, resultando a falta de esforço para atingimento das metas na emissão de parecer pela rejeição das contas, nos termos do III, art. 132, do Regimento Interno do TCEES;

d) ainda em sede cautelar, que a SEDU disponibilize no prazo máximo de 90 dias uma plataforma de acesso público em meio virtual para acompanhamento e monitoramento das metas, nos mesmos moldes de iniciativas como o Observatório do Plano Nacional de Educação;

e) no mérito, que as presentes demandas sejam julgadas integralmente procedentes, sendo determinado à SEDU que passe a disponibilizar plataforma de acesso público em meio virtual para acompanhamento e monitoramento do cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação, e que as leis orçamentárias do Estado do Espírito Santo passem a trazer informações e estar vinculadas ao cumprimento das metas do plano.

Por meio da **Decisão Monocrática 877/2021** (doc.4), decidi notificar os **Srs. José Renato Casagrande** – Governador do Estado e **Vitor Amorim de Angelo** – Secretário de Estado da Educação, para que prestassem as informações necessárias em face da representação.

Os Srs. **Rafael Induzzi Drews** – Procurador Geral do Estado e **Vitor Amorim de Angelo** – Secretário de Estado da Educação, por meio da **Defesa/Justificativa 1254/2021** (doc. 11) prestaram as informações requisitadas.

Ato contínuo, por meio do Despacho 3409/2022 (doc. 16), manifestei-me pelo **conhecimento da representação** e pela **instrução preliminar do feito**, nos termos do art. 307, § 2º, do Regimento Interno do TCEES.

Os autos foram encaminhados ao NEDUC – Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação, que exarou a **Manifestação Técnica de Cautelar 20/2022** (doc.18), com a seguinte proposta de encaminhamento:

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante ao exposto, submeto a consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

5.1 – **Não recebimento** da presente Representação, **por não observar os requisitos de admissibilidade** previstos no art. 94 da Lei Complementar nº 621/2012, conforme §1º do mesmo artigo;

5.2 – Nos termos do art. 307, § 3º do RITCEES, **indeferir a medida cautelar**, visto que **não restaram demonstrados os requisitos gerais autorizadores para concessão da medida cautelar**;

5.3 – Considerar **improcedente** o pleito, na forma do art. 178, inciso I do RITCEES.

5.4 – Cientificar o Representante da decisão a ser proferida por esta Corte de Contas.

5.5 – Arquivar os autos, na forma do art. 176, § 3º, I, do RITCEES.

Em seguida o **Ministério Público de Contas, no Parecer 293/2022** (doc. 21), da lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, corroborou o posicionamento exarado pela área técnica.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Quanto a admissibilidade, assim posiciona-se a área técnica na **Manifestação Técnica de Cautelar 20/2022**:

(...) 2 – DA ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

Os requisitos de admissibilidade da representação, por força do que dispõe o artigo 101, parágrafo único da Lei Complementar nº 621/2012, são aqueles elencados no artigo 94 da mesma lei, que se referem à denúncia. Transcrevemos abaixo tais dispositivos:

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

I - ser redigida com clareza;

II - conter informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção;

III - estar acompanhada de indício de prova;

IV - se pessoa natural, conter o nome completo, qualificação e endereço do denunciante;

V - se pessoa jurídica, prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Art. 101. Qualquer licitante, contratado, pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas irregularidades na aplicação da legislação que regule licitações e contratos administrativos.

Parágrafo único. Aplicam-se à representação prevista nesta subseção, no que couber, as normas relativas à denúncia.

A inicial é redigida com clareza, contendo informações sobre o fato, a autoria, as circunstâncias e os elementos de convicção. No entanto, os fatos narrados pela Representação carecem de elementos que fundamentem seu caráter irregular. Desta forma, não atendendo os pressupostos de admissibilidade, não devendo, assim, a presente Representação ser conhecida por esta Corte de Contas, conforme artigo 94, parágrafo primeiro da Lei Complementar nº 621/2012.

O Representante afirma haver um descaso dos Gestores Educacionais do Estado para com o cumprimento das metas previstas no Plano Estadual de Educação – PEE, fundamentando tal afirmação no atraso da publicação, por parte do Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN, do relatório de acompanhamento do PEE do ano de 2021. Atraso este que o próprio Representante justifica, ao apontar a existência de dificuldades de elaboração em decorrência da pandemia.

O Representante também fundamenta a afirmação na ausência de um meio virtual para acompanhamento e monitoramento das metas do PEE, no entanto, na própria inicial, já aponta a existência de portal, disponibilizado pelo Ministério da Educação – MEC e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – Inep, que permite tal acompanhamento.

Finalmente, solicita que este Tribunal de Contas determine, cautelarmente, à SEDU que passe a elaborar sua proposta orçamentária vinculando os programas

e ações do Plano Estadual de Educação – PEE 2015-2025 - aos instrumentos de planejamento governamental - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) -, de modo a evidenciar que as consignações orçamentárias necessárias ao alcance das metas e estratégias a ele vinculadas estejam asseguradas, devendo ser apresentado em anexo à LOA quais programas e ações, bem como quais os valores serão destinados ao cumprimento de cada uma das metas no exercício.

Tal solicitação se baseia em recomendação feita por este Tribunal de Contas no Processo TC 14980/2019. Não trazendo nenhum indício de prova que fundamente irregularidade justificadora da determinação.

Desta forma, sugere-se o não recebimento da presente Representação uma vez que os fatos narrados, quais sejam, a demora justificada na emissão do Relatório de Acompanhamento do PEE e a ausência de meio virtual para acompanhamento e monitoramento das metas do PEE da SEDU, não constituem irregularidade, e a possível irregularidade de ausência de vinculação entre as leis orçamentárias e as metas do PEE, não está acompanhada de indícios de prova. (...)"

No despacho **Despacho 3409/2022**, manifestei-me pelo **conhecimento da representação** e pela **instrução preliminar do feito**, nos termos do art. 307, § 2º, do Regimento Interno do TCEES.

A meu ver, ainda que constatada a ausência de indício de prova, seria o caso de notificar o Representante, concedendo-lhe prazo para juntada dos documentos faltantes.

Suscitada a divergência, a matéria deveria ser apreciada pelo Colegiado.

Ocorre que a área técnica avança na análise dos requisitos da medida cautelar e até mesmo no mérito, exaurindo a análise da matéria tratada nos autos.

Desta forma, após a leitura dos fundamentos apresentados, corroboro o opinamento técnico e do Ministério Público de Contas pela ausência dos requisitos ensejadores da concessão de medida cautelar e improcedência da representação, **ratificando** o posicionamento da área técnica exarado na **Manifestação Técnica de Cautelar 20/2022** e do **Ministério Público Especial de Contas** lavrado no Parecer 293/2022, nos seguintes termos:

“(...) 3 – DOS PRESSUPOSTOS CAUTELARES

O Representante pede, cautelarmente:

1. que passe a elaborar sua proposta orçamentária vinculando os programas e ações do Plano Estadual de Educação – PEE 2015-2025 - aos instrumentos de planejamento governamental - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) -, de modo a evidenciar as consignações orçamentárias necessárias ao alcance das metas e estratégias a ele vinculadas estejam asseguradas, devendo ser apresentado em anexo à LOA quais programas e ações, bem como quais os valores, serão destinados ao cumprimento de cada uma das metas no exercício;
2. que passe a constar em anexo às propostas de leis orçamentárias os indicadores e os resultados observados até o período, quanto ao cumprimento de cada uma das metas do PEE;
3. que o TCEES passe a incluir em seu parecer prévio da Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador o acompanhamento e o cumprimento das metas estabelecidas no PEE/ES, resultando a falta de esforço para atingimento das metas na emissão de parecer pela rejeição das contas, nos termos do III, art. 132, do Regimento Interno do TCEES;
4. ainda em sede cautelar, que a SEDU disponibilize no prazo máximo de 90 dias uma plataforma de acesso público em meio virtual para acompanhamento e monitoramento das metas, nos mesmos moldes de iniciativas como o Observatório do Plano Nacional de Educação; e
5. no mérito, que as presentes demandas sejam julgadas integralmente procedentes, sendo determinado à SEDU que passe a disponibilizar plataforma de acesso público em meio virtual para acompanhamento e monitoramento do cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação, e que as leis orçamentárias do Estado do Espírito Santo passem a trazer informações e estar vinculadas ao cumprimento das metas do plano.

Realizada a análise dos critérios de admissibilidade da Representação, passa-se à análise dos requisitos para a concessão da medida cautelar, descritos no art. 376 do Regimento Interno do TCEES.

O primeiro deles é o chamado *fumus boni iuris*, ou “fumaça do bom direito”, em vernáculo. Esse restará caracterizado sempre que se constatar a presença de elementos mínimos capazes de denotar a ocorrência das irregularidades ventiladas nos autos. O *periculum in mora*, ou “risco de ineficácia da decisão de

mérito” decorre de uma análise sumária da impossibilidade de, ao final do processo, ser tutelado o direito lesado ou ameaçado.

Pelas informações do Representado, conforme já tratado no item anterior, não ficou caracterizado, com fundamentação em indícios de prova, a ocorrência de irregularidades, ou seja, **não resta caracterizado o fumus boni iuris**.

Quanto ao periculum in mora, a ausência do fumus boni iuris prejudica sua análise. Assim, **não resta caracterizado o fumus boni iuris**.

4. DO MÉRITO

Conforme apontado, o Representando pede que seja concedida medida cautelar determinando à SEDU para:

1. que passe a elaborar sua proposta orçamentária vinculando os programas e ações do Plano Estadual de Educação – PEE 2015-2025 - aos instrumentos de planejamento governamental - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) -, de modo a evidenciar as consignações orçamentárias necessárias ao alcance das metas e estratégias a ele vinculadas estejam asseguradas, devendo ser apresentado em anexo à LOA quais programas e ações, bem como quais os valores, serão destinados ao cumprimento de cada uma das metas no exercício;
2. que passe a constar em anexo às propostas de leis orçamentárias os indicadores e os resultados observados até o período, quanto ao cumprimento de cada uma das metas do PEE;
3. que o TCEES passe a incluir em seu parecer prévio da Prestação de Contas Anual (PCA) do Governador o acompanhamento e o cumprimento das metas estabelecidas no PEE/ES, resultando a falta de esforço para atingimento das metas na emissão de parecer pela rejeição das contas, nos termos do III, art. 132, do Regimento Interno do TCEES;
4. ainda em sede cautelar, que a SEDU disponibilize no prazo máximo de 90 dias uma plataforma de acesso público em meio virtual para acompanhamento e monitoramento das metas, nos mesmos moldes de iniciativas como o Observatório do Plano Nacional de Educação; e
5. no mérito, que as presentes demandas sejam julgadas integralmente procedentes, sendo determinado à SEDU que passe a disponibilizar plataforma de acesso público em meio virtual para acompanhamento e

monitoramento do cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação, e que as leis orçamentárias do Estado do Espírito Santo passem a trazer informações e estar vinculadas ao cumprimento das metas do plano.

Inicialmente cabe destacar que a análise da vinculação das leis orçamentárias aos programas e ações do PEE será objeto de ação de controle por este Tribunal de Contas, conforme previsto no Plano Anual de Controle Externo de 2022 - PACE 2022¹. Ocasão na qual será verificada a existência de possíveis irregularidades que fundamentem ações corretivas por parte desta Corte de Contas. Novamente, reforça-se que a Representação não veio acompanhada de indícios de prova que fundamentassem o pedido.

No tocante à solicitação de que este Tribunal de Contas passe a incluir em seu parecer prévio da Prestação de Contas Anual do Governador o acompanhamento e o cumprimento das metas estabelecidas no PEE/ES, cabe apontar que a Resolução TC 261/2013, em seu art. 47-A, §9º, I, “a”, prevê entre as competências do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação “fiscalizar as políticas públicas no âmbito do estado e dos municípios jurisdicionados na área de educação, inclusive com o objetivo de subsidiar a apreciação das contas de governo prestadas pelos chefes dos Poderes Executivos e o julgamento das contas de gestão.”

Ou seja, a análise das contas anuais já é subsidiada por fiscalizações realizadas nas políticas públicas educacionais. Cabe destacar que seleção das ações de controle a serem realizadas fundamentam-se em análise de risco e materialidade. Mesmo assim, não procede a afirmação de ausência de acompanhamento das metas por parte deste Tribunal. A título exemplificativo, no Relatório que fundamentou o Parecer Prévio da Prestação de Contas Anual do Governador do exercício de 2020, foram apresentadas informações sobre as metas, 1, 2, 3, 6 e 7 do PEE.

Finalmente, no tocante ao acompanhamento e monitoramento das metas do PEE por parte da SEDU, a demora justificada na emissão do Relatório de Acompanhamento do PEE pelo IJSN, o qual foi disponibilizado no dia 22/10/2021, e a ausência de meio virtual para acompanhamento e monitoramento das metas do PEE da SEDU não significam sua ausência.

¹ Fiscalizar a compatibilidade das leis orçamentárias (planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais) com os planos de educação.

O Processo TC 5748/2021 teve por objeto o monitoramento do Acórdão 264/2020, do Processo TC 14980/2019. O Relatório de Monitoramento 2/2022 verificou que a SEDU e o IJSN realizaram, em parceria, estudos e adequação dos cálculos para aferir o cumprimento das metas para acompanhamento do PEE. Também identificou ações de monitoramento sendo realizadas pelas seguintes instâncias: Secretaria de Estado da Educação, Comissão de Elaboração e Acompanhamento do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – COPEES e Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Destaca-se que a presente manifestação técnica se limitou a analisar a suposta irregularidade apontada na peça inicial.

Dessa forma, em sede de manifestação preliminar, entende-se que não restaram demonstrados os requisitos autorizadores da tutela antecipada pleiteada pela representante.

Além disso, por economia processual, considerando a análise exaustiva da presente irregularidade, opina-se pela **improcedência do pleito** na forma do art. 178, I do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (RITCEES), Resolução TC nº 261/2013. (...)”

Assim, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **corroborando** o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-390/2022:

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

1.1. INDEFERIR o pedido de medida cautelar, pela inexistência de *fumus boni iuris*, nos termos da fundamentação, com base nos artigos 124 e 125 da Lei Orgânica do TCEES;

1.2. JULGAR IMPROCEDENTE a representação, nos termos do art. 95, inciso I, c/c art. 99, § 2º, ambos da Lei Orgânica do TCEES;

1.3. ARQUIVAR o feito na forma do art. 330, inciso I, do Regimento Interno do TCEES;

1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 31/03/2022 – 14ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões