



Decisão 01576/2022-1 - Plenário

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 04922/2020-1, 05170/2017-9

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMP - Prefeitura Municipal de Piúma

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: SAMUEL ZUQUI, JOSE RICARDO PEREIRA DA COSTA

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA)

Procurador: RICARDO RIOS DO SACRAMENTO (OAB: 19111-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER –
PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE – HERMENÊUTICA
JURÍDICA – RETORNAR OS AUTOS PARA
INSTRUÇÃO TÉCNICA.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do então Prefeito do Município de Piúma, Sr. Samuel Zuque, no exercício de 2016, tendo em vista o Parecer Prévio TC 067-2020-1, proferido nos autos do Processo TC 5170/2017-9 (Prestação de Contas Anual), que recomendou ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas.

Após a autuação, proferi a **Decisão Monocrática 854/2020-4**, determinado a notificação do responsável pelas contas da Prefeitura, para apresentação de contrarrazões.

Devidamente notificado, o senhor Samuel Zuqui apresentou suas contrarrazões, alegando, em síntese, que não “houve ataque aos fundamentos da decisão vergastada, apenas e tão somente, contrariedades ao juízo de valor consignado à causa, sendo desprovido de fundamentos jurídicos a dialética apresentada, demonstrando, em todos os termos, apenas irresignação somente”.

Após, os autos foram encaminhados a equipe técnica em que proferiu o entendimento pelo não conhecimento do recurso, face a falta de regularidade formal.

Foram então remetidos os autos ao Ministério Público de Contas, que por meio do Procurador Heron Carlos Gomes De Oliveira, proferiu o parecer ministerial 1233/2022, pugnando:

6 CONCLUSÃO

Ante os fundamentos colacionados, o **Ministério Público de Contas** pugna:

6.1. pelo retorno dos autos ao **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC)**, para análise e manifestação acerca dos argumentos apresentados pelo **Ministério Público de Contas**, em satisfação ao [05 - Decisão Monocrática 00854/2020-4](#), e para cumprimento do desencadear o procedimental imposto pelos arts. 296, § 2º¹ e 406², ambos do Regimento Interno.

6.2. subsidiariamente, caso se entenda que o [02 - Recurso de Reconsideração - Petição de Recurso 00235/2020-5](#) não atende as exigências do pressuposto da regularidade formal, por ausência de dialeticidade recursal, que o Relator conceda o prazo para sanar o defeito, nos termos do art. 932, parágrafo único, **CPC**, aplicável em face do que prescreve o art. 70, [LC 621/2012](#).

¹ **Art. 296.** Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente à unidade técnica competente para manifestação preliminar, ressalvadas as hipóteses que comportem o juízo monocrático de admissibilidade, quando serão submetidos, conforme o caso, ao Presidente ou ao Relator.

[...]

§ 2º Na hipótese de conhecimento, o Relator determinará a instrução do feito à unidade técnica.

² **Art. 406.** Admitido o recurso interposto pelo responsável ou pelo interessado, o Relator encaminhará para manifestação da unidade técnica competente.

§ 1º Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito.

§ 2º Após, os autos serão remetidos ao Relator para prolação de voto.

Vieram então os autos a este gabinete para prolação de voto.

É o que importa relatar.

II – ADMISSIBILIDADE RECURSAL

Inicialmente, quanto à tempestividade, verifica-se, de acordo com o Despacho nº 39269/2020-3 (evento 04) da Secretária-geral das Sessões, que a publicação do Parecer Prévio TC-067/2020, prolatado no processo TC nº 5170/2017, que trata da Prestação Anual de Prefeito, ocorreu em 01/09/2020. Sendo assim, o término do prazo para interpor o Recurso de Reconsideração ocorreu em 03/11/2020. Tendo o recurso sido protocolado na data de 03/11/2020, tem-se o mesmo como TEMPESTIVO, nos termos do art. 164, LC 621/2012.

Extrai-se dos autos que a parte possui capacidade, interesse e legitimidade processual.

No que tange ao cabimento, observa-se que a decisão, ora recorrida, foi prolatada nos autos de processo de Prestação de Contas, sendo, portanto, correta a sua impugnação pela via do Recurso de Reconsideração, a teor do disposto no art. 405, *caput* do RITCEES³.

Em sede de **Instrução Técnica de Recurso 4922/2022**, opinou a equipe técnica pela **não conhecimento do recurso**, posto entender que o a recurso não atendeu aos requisitos de admissibilidade, especificamente o inciso V, do art. 397, tendo em vista a ausência de impugnação específica dos termos decisórios.

O princípio da dialeticidade exige que o recorrente proceda à impugnação específica dos termos decisórios. Desse modo, é necessário que o recurso explique porque o conteúdo da decisão está equivocado e deve ser modificado, apontando com clareza os *erros in judicando* ou *in procedendo*, com remissão aos fatos do caso

³ Art. 405. Da decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, caberá recurso de reconsideração ao Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito.

e/ou aos seus fundamentos jurídicos. Para atender ao princípio, não basta que o recorrente simplesmente repita os mesmos argumentos trazidos antes do julgamento, mas que aponte quais são os erros nos fundamentos da decisão.

Dessa forma, expõe que faltou ao recorrente, especificar no que consistiriam a gravidade das irregularidades, já que é com base em tal fundamento que se pretendia a reforma.

Isso porque o recorrente requer a reforma da apreciação das contas de aprovação com ressalva para rejeição, pois os fatos são graves, porém ele não especifica em que consistiria exatamente a gravidade das irregularidades mantidas. **No caso, era imprescindível apontar porque as irregularidades do caso concreto são graves, uma vez que é a avaliação da gravidade que determina o resultado do julgamento, que é o que se pretende modificar.** A mera afirmação de que se trata de irregularidades graves e que é importante a atuação do Tribunal de Contas nos processos prestação de contas não constitui fundamento de fato e de direito suficiente para reverter o julgamento. Ao contrário, é imprescindível explicar os motivos porque houve *error in procedendo* ou *in iudicando*.

O recorrente se manifestou novamente, por meio do parecer ministerial 1233/2022, na lavra do douto Procurador Heron Carlos Gomes De Oliveira:

É intuitivo que a mera repetição dos argumentos anteriores pelo recorrente, elaborados quando a decisão impugnada inexistia, não basta para evidenciar o erro que se quer ver corrigido – e, pois, não atende às exigências do **Princípio da Dialeiticidade**. Disso não se segue a conclusão falsa e radical de que não se admite a referência a argumentos anteriores. É pouco provável que isso seja possível. A avaliação que o recorrente faz dos fundamentos da decisão consiste em demonstrar como os argumentos anteriores foram mal avaliados pelo órgão *a quo*. Portanto, a referência aos argumentos anteriores é natural e até mesmo inevitável. O **Princípio da Dialeiticidade** reivindica a demonstração do erro da decisão recorrida, e é perfeitamente possível que isso envolva a referência a argumentos anteriores.

Quanto a devolutividade da matéria recursal, o recorrente assevera ainda,

A asserção, lançada com o propósito de sustentar que o **NRC** – e, *a fortiori*, o órgão *ad quem* – fica limitado aos assuntos versados na causa de pedir recursal, despreza noções mínimas do objeto do recurso, delineadas acima. Tudo o quanto exposto precedentemente revela o rotundo equívoco desse entendimento.

A profundidade do efeito devolutivo – que bem pode ser vista como manifestação do *iura novit curia* em grau recursal – exige que o órgão *ad quem* examine os assuntos acima indicados em (i) e (ii) acima, sendo certo que os itens (ii.2) e (ii.3) independem de provocação da parte, ou seja, não precisam constar da causa de pedir do recurso para que surja o dever de decidir a respeito. Insustentável, portanto, o argumento de que os assuntos que devem ser examinados pelo órgão *ad quem*, para fins de decisão sobre o mérito do recurso, limitam-se ao versado na causa de pedir do recurso.

Bem vistas as coisas, o **Princípio da Dialecticidade Recursal reveste a causa de pedir recursal de duas eficácias: (i) é pressuposto de admissibilidade** (art. 932, III, **CPC**) e **(ii) fonte do dever de consideração** para o órgão *ad quem* (art. 489, § 1º, IV, **CPC**). Não delimita, porém, os assuntos que o órgão *ad quem* deve examinar⁴.

Para além disso traz extensa fundamentação jurídica, ao qual entende como viável o conhecimento do Recurso, da qual entendo desnecessária a transcrição.

Pois bem.

Primeiramente se faz necessário aceitar que, o Direito não é uma **ciência objetiva, exata e absoluta, é também argumentativa, e por meio dela os seus operadores podem formular ideias, entendimentos e teses; esse é o direito posto, um sistema lógico jurídico interpretativo-argumentativo, no qual é permitido e razoável que haja diferentes interpretações quanto ao mesmo tema.**

Especificadamente quanto ao caso concreto, há o entendimento exposto pela equipe técnica em divergência ao ministerial, ambos já exaustivamente demonstrado nesse voto.

Nesse caso, entendo como suficiente as razões recursais expostas pelo douto Ministério Público de Contas, para ao fim **CONHECER** do presente recurso. No entanto ressalvo que há no presente caso dúvida razoável quanto a tema, razão

⁴ “De fato, a causa de pedir dos recursos revela-se importante apenas sob dois aspectos: o primeiro é definir a admissibilidade da impugnação; o segundo, que é vincular o órgão julgador a motivar a rejeição da impugnação a partir das específicas razões deduzidas [...] a profundidade do efeito devolutivo nos recursos permite a tomada de decisões *extra* ou *ultra causa petendi*, de modo que a causa de pedir recursal não estabelece limites objetivos para o julgamento [...] O que ocorre é que o efeito devolutivo *permite* que o tribunal aborde razões que não foram necessariamente elencadas na impugnação à decisão. *Isso significa que a causa de pedir não possui utilidade para o fim de delimitar aquilo que poderá ou não poderá ser utilizado como fundamento da decisão. A causa de pedir recursal não estabelece os limites objetivos da decisão; esta função, no direito brasileiro, é desempenhada pela profundidade do efeito devolutivo*” (MACÊDO, Lucas Buriel de. **Objeto dos Recursos Cíveis**. Salvador: JusPodivm, 2019, págs. 166, 168).

pela qual, aproveito a oportunidade para advertir o recorrente que poderia ter deixado mais evidente em seu recurso as razões e os fundamentos jurídicos que o levaram a impugnar a decisão objurgada.

Dito isso, embora acolha os argumentos JURÍDICOS do recorrente, é preciso salientar o quão ríspido e descortês se apresentou em sua peça, ao referir-se a servidora⁵ desta Casa, conforme se denota:

Qualquer intérprete minimamente razoável é capaz de extrair essa inferência. Afinal, veja-se pela infração III) apurada *in casu*. Tem-se aí a prática vedada pelo art. 42, **LRF**⁶, conduta que viola o cerne da responsabilidade fiscal, sua “regra de ouro”, reputada tão grave pela ordem jurídica que, quando praticada nos últimos dois quadrimestres do mandato, é tipificada como crime, *ex vi* do art. 359-C, **CP**⁷.

Ademais, ressalta-se que fora estabelecido pelo Regimento Interno dessa Corte de Contas, a competência da equipe técnica para examinar e instruir processos, conforme predispõe artigo 47-A, §6º, I.

Em sendo assim, a servidora em questão, estava exercendo sua função a qual foi estabelecida regimentalmente.

Para além disso, destaco diversos trechos em que o Douto Procurador desabona, não só a servidora, como a composição de todo o Núcleo de Recursos e Consultas e membros do Colegiado.

Todavia, tais considerações já adentram o mérito do recurso. Cumpre retomar o ponto aqui relevante. Sim, o Recurso de Reconsideração depende grande energia argumentativa na exortação dirigida ao Tribunal de Contas para que este cumpra o seu dever de fornecer subsídios

⁵ A referida servidora tem mais de 20 anos de exercício junto a esta Corte de Contas, responsável por instruir diversos processos, em que muitos deles foram acompanhados não só por este Relator, como pelo próprio Ministério Público de Contas.

⁶ **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

⁷ **Art. 359-C.** Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos

estritamente técnicos para o Legislativo realizar o julgamento político das contas, realçando a magna importância do seu mister e advertindo para os efeitos deletérios da sua subversão – presente quando, no fundo, o Tribunal realiza uma apreciação política das contas. Quantitativamente, talvez essas considerações superem aquelas objetivamente dirigidas a evidenciar o erro de julgamento. Mas dizer que o recurso é genérico, que não cumpre as exigências da regularidade formal, é negar a realidade e ceder ao formalismo excessivo, incorrendo na prática deplorável da jurisprudência defensiva. **Decididamente, a invocação do julgado do Tribunal de Contas da União e sua comparação com a avaliação realizada *in casu* satisfaz a exigência de impugnação específica, atual e pertinente da decisão recorrida.**

Surpreendente porque o **NRC** não apresentou nenhuma justificativa para sua oscilação interpretativa. Como se a cada dia o mundo se renovasse qual tábula rasa, o **NRC** aprecia os recursos sem coerência quanto aos exames anteriores, opinando ora pelo conhecimento, ora pelo não conhecimento, malgrado sejam substancialmente idênticos, lavrados desde o mesmo modelo. Não somos informados sobre o critério utilizado para o discrimen.

Lamentavelmente, a mesma postura foi adotada pelo **TCE-ES**: no único RR examinado desde a mudança de entendimento do **NRC**, o Pleno, que vinha conhecendo dos recursos – tendo, inclusive, dado parcial provimento a um deles –, exarou juízo de admissibilidade negativo, também sem justificar a mudança de entendimento. Seguimos desinformados sobre as razões pelas quais essa mudança de entendimento veio à lume.

Quando o **NRC** e o **TCE-ES** – ainda que este o tenha feito, por enquanto, em apenas uma ocasião – sonegam as razões pelas quais recursos substancialmente idênticos ora satisfazem, ora não satisfazem as exigências da dialeticidade recursal, o jurisdicionado é privado dos critérios que contam na análise do pressuposto da regularidade formal e, conseqüentemente, do que deve observar para atendê-lo.

Objetivamente, essa desorientação gerada pela manutenção do sentido de “conter fundamentos” permanentemente em aberto funciona como estratégia para ocultar a livre escolha dos recursos que serão ou não conhecidos, como se a autoridade aplicadora pudesse manipular os sentidos das palavras ao seu bel-prazer, apenas porque tem poder para fazê-lo, o que é intolerável.

Portanto, o **NRC** e o **TCE-ES**, por seu Pleno, devem decidir uniformemente, tratando casos iguais de maneira igual. E se os casos efetivamente possuírem especificidades que justificam avaliações distintas, devem declinar explicitamente a razão que justifica ora conhecimento, ora o não conhecimento de recursos substancialmente iguais, desvelando suas diferenças relevantes. Sem isso, só restará a incômoda impressão de que a avaliação é caprichosa e irracional.

Nesta senda, **CONHEÇO DO RECURSO** ao tempo em que reverencio o importante trabalho desenvolvido pelos servidores que compõem a equipe técnica deste Tribunal de Contas, sempre o realizando de forma primorosa e proba. Por fim, apreendo que as discussões jurídicas apresentadas no curso do processo são

essenciais para a formação do juízo dos membros da Corte, sendo essencial que ocorram de forma respeitosa e cortês.

III – CONCLUSÃO

Acompanhando parcialmente o posicionamento do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que os membros do Plenário aprovem a seguinte minuta que submeto à consideração de Vossas Excelências.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

1. DECISÃO TC-1576/2022-1

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Ordinária do Plenário, ante as razões expostas, em:

1.1. CONHECER do presente Recurso de Reconsideração, visto presentes os requisitos de admissibilidade;

1.2. REMETER os autos a equipe técnica, para instrução meritória do feito;

2. Unânime

3. Data da Sessão: 12/05/2022 – 21ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador-geral Luis Henrique Anastácio de Oliveira

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente