



## Manifestação Técnica 11152/2019-5

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processos:** 02487/2018-5, 03658/2018-6, 03340/2013-7

**Classificação:** Recurso de Reconsideração

**Setor:** NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

**Criação:** 23/10/2019 16:26

**UG:** PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Recorrente:** ROMUALDO ANTONIO GAIGHER MILANESE

**Interessado:** VALDIR TURINI

**Procuradores:** GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES), ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB: 15786-ES)

### À Coordenação do NRC

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor **Romualdo Antônio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal de Boa Esperança no exercício de 2012, em face do **Parecer Prévio TC 133/2017**, proferido pela Segunda Câmara desta Corte nos autos do Processo TC 3340/2013, cuja parte dispositiva foi lavrada com o seguinte teor:

#### **PARECER PRÉVIO TC-133/2017**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão na 2ª Câmara em:

1.1. Emitir PARECER PRÉVIO recomendando à câmara municipal de Boa Esperança a **REJEIÇÃO** DAS CONTAS de responsabilidade do **Sr. Romualdo Antonio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal, exercício de 2012, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno em razão da manutenção da

irregularidade relativa ao não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros.

**1.2.** Quanto às contas do **Sr. Valdir Turini** (1º/11/2012 a 30/11/2012), seja emitido PARECER PRÉVIO pela **APROVAÇÃO**, tendo em vista o acolhimento das justificativas relativas ao item 5.1.3 do RTC 130/2014, com fulcro no art. 80, I da Lei Complementar nº 621/2012.

**1.3. DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**1.4. ARQUIVAR**, após transito em julgado e expedido o Parecer Prévio.

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges. Parcialmente vencido o Relator quanto à fundamentação.

3. Data da Sessão: 01/11/2017 - 37ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

O presente recurso foi analisado através da **Instrução Técnica de Recurso ITR 311/2018** (fls. 31-44) que, em síntese, concluiu pelo seu conhecimento, contudo negando-lhe provimento.

O opinamento contido na ITR 311/2018 foi anuído pelo Ministério Público de Contas como se vê no Parecer ministerial de fl. 48-49.

O processo foi colocado em julgamento, perante o Plenário desta E. Corte de Contas, em sua 30ª Sessão Ordinária realizada em 03/09/2019.

Às fls. 58-62 constam as notas taquigráficas referentes à sustentação oral do advogado constituído<sup>1</sup> pelo senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese. Já às fls. 75-83 foi carreado o seu Memorial.

Em atendimento ao Despacho 46916/2019-2 (fl. 84) foram os autos encaminhados a este Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para apreciação dos argumentos tecidos na fase de sustentação oral.

## **2 ALEGAÇÕES APRESENTADAS NA FASE DE SUSTENTAÇÃO ORAL**

O senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese (Prefeito Municipal de Boa Esperança no exercício de 2012), na oportunidade da sustentação oral (notas taquigráficas de fls. 58-62), através de seu advogado, apresentou os seguintes argumentos que subseguem integralmente reproduzidos:

<sup>1</sup> Instrumento procuratório juntado à fl. 13.

**O SR. ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO** - Senhor presidente, senhor relator, demais conselheiros, representante do Ministério Público, serventuários, partes, pessoas que acompanham a presente sessão, boa tarde a todos! Como muito bem relatado, trata-se de um Recurso de Reconsideração relacionado ao Município de Boa Esperança, sob responsabilidade do sr. Romualdo Antônio Gaigher Milanese, referente às contas do ano de 2012, processo originário tombado sob o número 3340/2013, tendo sido prolatado o Acórdão TC-133/2017. Esse caso guarda uma peculiaridade. E aqui estou realizando a sustentação oral na condição de recorrente e recorrido. Por quê? Quando do julgado originário mediante prolação do Acórdão 133, a Câmara entendeu, naquela oportunidade, acolher o argumento da defesa no sentido de afastar a incidência do art. 42. Mas emitiu o parecer pela desaprovação das contas em razão de supostas irregularidades atinentes ao recolhimento de contribuições de INSS retida de servidores e de terceiros. Diante daquele julgado, tanto nós, parte do sr. Romualdo, interpôs a peça recursal, recurso de reconsideração, como também o Ministério Público interpôs o seu recurso de reconsideração alegando que deveria sim manter a irregularidade sobre a pecha do art. 42, da LRF. Os dois recursos foram analisados no âmbito deste Tribunal. E foram elaboradas duas Instruções Técnicas de Recurso, 307 e 311. E o que paira aí o grande apontamento da sustentação oral, no dia de hoje, é porque a área técnica, ao analisar os argumentos esposados na peça recursal interposta pelo sr. Romualdo, entendeu que assistia razão ao sr. Romualdo. Porque as irregularidades ali aventadas, “recolhimento das contribuições do INSS relativos a servidores e a terceiros”, não seria uma irregularidade capaz de ensejar a desaprovação das contas. E concordou com que havia sido exposto pela defesa em sua peça recursal. Foi trazido pela própria área técnica: *“O recorrente argumenta que este Tribunal de Contas registra julgado, Acórdão TC208/2015, Plenário, TC 3901/2013, cujo entendimento admite a aprovação das contas com ressalvas nos casos de irregularidades de semelhante natureza em que houve a regularização”*. Procede o argumento do recorrente. E continua a área técnica: *“O recorrente afirma textualmente que as pendências foram plenamente regularizadas, e que não há nos autos nenhum relato de conduta dolosa ou má-fé atribuída ao Recorrente. Assiste razão o recorrente. Os relatórios técnicos disponíveis nos autos, TC 3340/2013, não apontam incidência de juros e mora em razão de pendências de recolhimentos de obrigações previdenciárias junto ao INSS, bem como os elementos disponíveis nos autos não revelam conduta dolosa ou má-fé do gestor. Considerando as argumentações do recorrente e considerando que não constam nos autos indicativos de juros e mora em decorrência ausência de recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros ao INSS, entendemos que se aplicaria a irregularidade em questão, o Acórdão TC-208/2015”*. Portanto, a área técnica concordou com os argumentos de defesa esposados na peça recursal. Mas entendeu e não opinou pelo provimento do recurso em razão de que no recurso do Ministério Público havia o provimento também das razões recursais da área técnica. Veja a situação em que estamos. A área técnica diz que temos razão, mas não emite opinião por entender que um parecer em um outro processo seria matéria impeditiva para o provimento da nossa peça recursal. Entendo que isso aqui, com todo respeito à área técnica e ao Ministério Público, não é passível de verificação no caso dos autos. Nada impede que os dois recursos sejam providos. O que pretendo é que o nosso recurso seja provido e que o Ministério Público não seja provido. Mas nada impediria que os dois recursos tivessem o provimento por parte desta Corte. O fato é que a forma como estamos aqui, tratando hoje, eventualmente, se o recurso do Ministério Público for provido, e o nosso não provido, em razão dessa peculiaridade, uma irregularidade que a própria área técnica reconhece como não sendo irregularidade capaz de macular as contas, passaria a ser um novo fundamento de uma eventual manutenção do acórdão, que ora

está sendo combatido. Então, esse é o primeiro apontamento que fazemos em sede de defesa oral, no sentido de que o fato de haver um parecer da área técnica que conhece e dá provimento a um recurso do Ministério Público em outro processo, em outro número que está apenso, não é impeditivo para que as razões recursais nossa sejam conhecidas e providas. Como, de fato, foram conhecidas. E assistindo razão, a área técnica deu as razões recursais esposadas pela defesa na peça recursal. Portanto, estamos solicitando e requerendo que sejam acolhidos os argumentos da área técnica, mas que o Plenário vai além, ao conhecer dos seus argumentos e prover o recurso interposto por nós, no sentido de que a irregularidade relacionada ao INSS torna-se insubsistente. Ou seja, não sendo um indicativo de desaprovação das contas no parecer que será emitido ao poder legislativo do Município de Boa Esperança. No que diz respeito ao recurso do MP, agora, passo à sustentação oral na condição de recorrido. Trazemos a conhecimento deste Plenário que o argumento suscitado pelo Ministério Público de Contas seria uma suposta violação ao art. 489, § 1º, inciso IV, do Novo Código de Processo Civil. E o Ministério Público argumenta o seguinte: "olha, o acórdão que afastou a incidência do art. 42, trouxe elementos que não constavam na Manifestação Técnica 1126/2017". Esse é o argumento utilizado pelo Ministério Público. E aí, utilizo do próprio argumento do Ministério Público, porque menciona, nas suas apurações, dados com base no Sisaud. Utiliza isso na peça recursal. E quando olho o voto que afastou essa irregularidade, utilizou também informações do Sisaud. Ou seja, o Ministério Público recorre dessa parte do acórdão dizendo que houve violação porque o relator e o julgamento trouxeram elementos que não constavam na Manifestação Técnica 1126/2017. Mas utiliza, na sua peça recursal, elementos que também não constavam da Manifestação Técnica 1126/2017. Questiona a utilização de dados com base no Sisaud, mas utiliza em sua peça recursal elementos com base no Sisaud. Elaborei um memorial que vou requerer a juntada, trazendo expressamente o que foi externado quando do julgamento. Porque esse posicionamento da Câmara aprofundou o tema. O debate do 42 foi algo plenamente debatido nas Câmaras e no Plenário. E, na oportunidade, na Câmara chegou-se à conclusão: *"No caso em apreço, nas tabelas 1 e 2, da Manifestação Técnica 1126/2017, fls 1263/1271, estão listados os empenhos/contratos considerados para fins de aferição do art. 42, nas formas em que foi apontada a insuficiência de caixa para arcar com as despesas contratadas e não pagas. Verifica-se que a diligência não identificou os objetos contratados ou empenhados. Por considerar tais informações importantes para meu decisum, tomei emprestado informações do Sisaud"*. E aí, a Corte, na Câmara, naquela oportunidade, enfrentou detidamente a matéria do 42, e naquela oportunidade entendeu-se, por bem, por afastar os indicativos de irregularidade. Primeiro, porque todos aqueles apontamentos que lá mencionava, tratavam-se de despesas de natureza continuada, inclusive, algumas com ordem judicial de pagamento. Portanto, naquela oportunidade, o tema foi enfrentado e o art. 42 foi, de forma plena, afastado. Um dos argumentos do Ministério Público e acolhidos pela área técnica, em sede recursal, diz respeito a uma suposta insuficiência financeira também na fonte não vinculada. Mas estamos trazendo, a conhecimento de relator e demais julgadores, que nessa ficha financeira, de fonte não vinculada, podemos observar que houve um saldo positivo no importe de R\$ 28.890,57. O que seria suficiente para afastar o condão de indicativo de irregularidade suscitado pelo Ministério Público na peça recursal. Mas o Ministério Público vai além. Em sua peça recursal, que ora está sendo combatida em sede de sustentação oral, e não foi acolhido pela área técnica, o próprio Ministério Público não viu elementos suficientes caracterizados para ensejar aplicação do art. 42 e, solicita, na peça recursal, que fosse praticamente realizada uma abertura da instrução processual. O que não foi acolhido pela manifestação técnica externado pela equipe técnica. E continua o Ministério Público em sua peça recursal,

traz uma suposta irregularidade que seria na fonte: “saúde recursos próprios”. Aí pontuo, o único item suscitado pelo Ministério Público nesse quesito foi o empenho n°. 562, vinculado a um contrato assinado em 02/07/2012, e o valor num importe de R\$ 1.720,00. Ou seja, daria para se aplicar o princípio da insignificância e todas aquelas discussões já tratadas no âmbito do Plenário, no sentido de se aferir se houve ou não houve a finalidade ou a ocorrência da violação ao art. 42. Mas não obstante a isso, mesmo que eu considere que esse empenho específico n° 562, relacionado a um contrato, de 02/07/2012, no mero valor de R\$ 1.720,00, quando observo as fontes de recurso não vinculados, podemos perceber que havia um saldo positivo no importe de R\$ 28.890,57. Valor muito superior, e que seria capaz de dar cobertura a esse valor questionado pelo Ministério Público no importe dos meros módicos R\$ 1.720,00. São essas as considerações, relator. Requeiro a juntada do presente memorial onde trago esse tema de forma mais profunda. Mas tentei, em sede de sustentação oral, fazer um breve relato do que se tratam esses dois recursos. Estamos requerendo que o recurso nosso seja conhecido e provido, no sentido de se afastar esse indicativo de irregularidade, que as contas possam ter a emissão pelo seu parecer com aprovação com ressalvas. E esse parecer ser encaminhado ao poder legislativo para apreciação. E no que diz respeito ao recurso interposto pelo Ministério Público, aqui na condição de realização das contrarrazões, a defesa está requerendo que o recurso seja conhecido, e, no mérito, não provido, no sentido de manter o afastamento do indicativo de suposta violação ao art. 42, mantendo incólume, nesse ponto, o Acórdão 133, que foi combatido pelo recurso do Ministério Público. São essas as considerações que a defesa tem a registrar. Também estou requerendo a juntada do presente memorial. Muito obrigado!

Por sua vez o Memorial de fls. 75-83 consubstancia as mesmas alegações tecidas na sustentação oral realizada na sessão de julgamento ocorrida perante o Plenário desta Corte.

### 3 ANÁLISE TÉCNICA

Antes de passarmos propriamente à análise faz-se necessário tecer-se alguns esclarecimentos acerca dos fatos processuais que envolvem o presente feito:

- o **Parecer Prévio TC 133/2017** foi emitido pela Segunda Câmara nos autos do Processo TC 3340/2013 recomendando à Câmara Municipal de Boa Esperança a **REJEIÇÃO das contas** de responsabilidade do senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese, Prefeito Municipal no exercício de 2012, “[...] com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno em razão da manutenção da irregularidade relativa ao não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros”. Importante ressaltar que haviam sido apontadas 04 (quatro) supostas irregularidades na

Instrução Técnica Inicial ITI 307/2014<sup>2</sup>, sendo que no decorrer do rito procedimental foi sugerida, pela Área Técnica, a manutenção de 02 (duas) das anomalias, a saber: i) *Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros* (item 5.1.1 do RTC 285/2015); e, ii) *Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento* (item 6.5.1.1 do RTC 130/2014). Estas duas anomalias foram objeto de exame pelo Colegiado que acordou pelo afastamento da segunda inconsistência e manutenção da primeira dando ensejo à rejeição das contas do ora Recorrente;

- em face do Parecer Prévio TC 133/2017-Segunda Câmara foram interpostos dois Recursos de Reconsideração: i) o tratado nestes autos e oposto pelo senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese; ii) o apresentado pelo Ministério Público de Contas e autuado no Processo TC 3658/2018 (apenso);

- no presente Recurso de Reconsideração alegou-se, em síntese, que a irregularidade mantida no Parecer Prévio TC 133/2017-Segunda Câmara (*Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros*) não ensejaria a recomendação de rejeição das contas, mas sim, caso não afastada a irregularidade, a aprovação das contas com ressalva;

- por sua vez o Recurso de Reconsideração apresentado pelo Ministério Público de Contas (TC 3658/2018, em apenso) se insurge contra o afastamento da anomalia descrita no item 6.5.1.1 do RTC 130/2014, qual seja: "*Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento*", pugnando o MPC pela nulidade do Parecer Prévio TC 133/2017-Segunda Câmara ou, alternativamente, pela sua reforma no sentido de se manter a recomendação de rejeição das contas do senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese, porém reconhecendo-se fundamento também na irregularidade mencionada;

Em sede de sustentação oral alega o senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese que a análise de seu Recurso de Reconsideração, procedida pela Área Técnica através da Instrução Técnica de Recurso ITR 311/2018 (fls. 31-44), teria incorrido em equívoco ao opinar pelo improvimento do recurso, muito embora tenha acatado

<sup>2</sup> Fl. 1001 do TC 3340/2013, em apenso.

as razões recursais do Recorrente no sentido de que a irregularidade consistente no “*Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros*” não ensejaria a recomendação de rejeição das contas.

Quanto a esta alegação entendemos que assiste razão ao Recorrente posto que, de fato, a Instrução Técnica de Recurso ITR 311/2018, ao analisar o presente Recurso de Reconsideração, muito embora tenha pugnado pela manutenção da irregularidade inerente ao “*Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros*”, ponderou que, inobstante à manutenção da anomalia, poderia ser aplicado precedente desta Corte, consubstanciado no Acórdão TC 208/2015 (Proc. TC 3091/2015), no sentido de que fosse emitida recomendação pela aprovação com ressalvas das contas do gestor Recorrente. Da leitura da ITR 311/2018 percebe-se que a sua subscritora, no intuito de formular uma conclusão que também abrangesse o Recurso de Reconsideração interposto pelo MPC (TC 3658/2018, em apenso), lançou mão de sopesar, na ITR 311/2018, o exame que havia procedido através da Instrução Técnica de Recurso ITR 307/2018 (fls. 89-145 do TC 3658/2018, em apenso), na qual opinou que fosse reconhecida a anomalia “*Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento*” que havia sido afastada no Parecer Prévio TC 133/2017-Segunda Câmara e fora objeto do Recurso de Reconsideração apresentado pelo Ministério Público de Contas.

Em que pese o empenho da subscritora da ITR 311/2018, tem-se que a compilação das conclusões tecidas acerca de Recursos de Reconsideração interpostos por Recorrentes com interesses conflitantes e em processos distintos (TC 2487/2019 e TC 3658/2018, apensos) não se descortinou como a solução mais adequada.

Vale dizer que a irresignação do MPC, motivadora da interposição do Recurso de Reconsideração de que trata o Processo TC 3658/2018 (apenso), diz respeito ao afastamento, na deliberação recorrida, da inconsistência alusiva às “*Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento*”, anomalia esta que não estava sendo discutida no presente Recurso de Reconsideração, de sorte que merece acolhimento a tese do Recorrente, senhor Romualdo Antônio Gaigher

Milanese, no sentido de que o seu recurso não poderia ser analisado em cotejo com o recurso apresentado pelo MPC, mas sim de modo estanque, conduzindo ao opinamento pelo provimento de ambos recursos, cabendo ao colegiado competente para o julgamento, acompanhar ou não o posicionamento externado pela Área Técnica, bem como definir a deliberação a ser expedida ao Legislativo Municipal de Boa Esperança.

Prosseguindo-se em sua sustentação oral o patrono do Recorrente tece uma série de argumentos em contraposição às razões recursais expendidas no Recurso de Reconsideração apresentado pelo Ministério Público de Contas, que se encontra encartado no Processo TC 3658/2018 (apenso) e no qual se pleiteia, em síntese, o reconhecimento da seguinte irregularidade: *“Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento”*. Quanto a estes argumentos observa-se que são os mesmos apresentados em sede de contrarrazões naqueles autos (fls. 70-83 do TC 3658/2018) e já apreciados na Instrução Técnica de Recurso ITR 307/2018 (fls. 89-145 do TC 3658/2018), de sorte que não se vislumbram razões de ordem fática ou jurídica para que se proceda à reanálise de alegações já examinadas, cabendo ao colegiado competente para o julgamento acolher ou desacolher o posicionamento e conclusões exaradas na ITR 307/2018.

## 4 CONCLUSÃO

**4.1** Por todo o exposto na presente Manifestação Técnica, alusiva aos argumentos tecidos em sede de sustentação oral e memoriais pelo senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese, sugere-se:

**4.1.1** seja retificada a conclusão/proposta de encaminhamento presente no tópico “V” da Instrução Técnica de Recurso ITR 311/2018, constante destes autos, passando a constar opinamento no sentido de que **seja dado PROVIMENTO PARCIAL ao Recurso de Reconsideração** interposto pelo senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese, **propondo-se, por conseguinte, seja recomendado ao Legislativo Municipal de Boa Esperança, a APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA do senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal no exercício de 2012, com fundamento no art. 80, II, da LC 621/2012 c/c art. 132, II,



do RITCEES, ante a manutenção da irregularidade “*Não recolhimento das contribuições do INSS retidas dos servidores e de terceiros*” que, entretanto, diante do precedente consubstanciado no Acórdão TC 208/2015 (Proc. TC 3091/2015), não tem o condão de ensejar, isoladamente, a rejeição das contas;

**4.1.2** quanto aos argumentos lançados em contraposição às razões recursais do Recurso de Reconsideração apresentado pelo Ministério Público de Contas e encartado no Processo TC 3658/2018 (apenso) observa-se que as alegações tecidas em sustentação oral são as mesmas apresentadas em sede de contrarrazões naqueles autos (fls. 70-83 do TC 3658/2018) e já apreciadas na Instrução Técnica de Recurso ITR 307/2018 (fls. 89-145 do TC 3658/2018), de sorte que não se vislumbram razões de ordem fática ou jurídica para que se proceda à reanálise de argumentos já examinados oportunamente.

Respeitosamente,

Em 23 de outubro de 2019.

**Gladson Carvalho Lyra**  
Auditor de Controle Externo  
Matrícula 203.202