



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 04443/14

Administrativo. Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Jericó. Prestação de Contas Anual, referente ao exercício de 2013. Parecer PPL TC nº 0038/16 e Acórdão APL TC nº 159/16. Embargos de declaração. Contradição. Inexistência. Rediscussão de mérito. Instrumento processual inadequado. Conhecimento. Rejeição.

ACÓRDÃO APL-TC - 0287/16

RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em 06/04/2016, apreciou à Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Município de Jericó, relativa ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor Claudeeide de Oliveira Melo, emitindo parecer contrário à aprovação das referidas contas (Parecer PPL TC nº 0038/16) e Acórdão **APL-TC-0159/16**, publicados em 29/04/2016, com o seguinte teor:

- a) **Declarar o atendimento parcial** aos preceitos da LRF;
- b) **Em julgar irregulares as contas de gestão do Sr. Claudeeide de Oliveira Melo;**
- c) **Aplicar multa ao Sr. Claudeeide de Oliveira Melo**, Prefeito Municipal de Jericó, no valor de R\$ 8.815,42 (oito mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e dois centavos), correspondendo a 206,69 Unidades Fiscais de Referência – UFR/PB, com supedâneo nos incisos II art. 56, da LOTCE/PB, assinado-lhe prazo de 60 (sessenta) dias para o devido recolhimento voluntário do valor a ele imputado, sob pena de cobrança executiva, desde já autorizada;
- d) **Determinar** a anexação da presente decisão ao processo de prestação de contas do município de Jericó para subsidiar a análise, exercícios 2014 e 2015, notadamente, no que tange à recondução das despesas de pessoal do Executivo aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) **Comunicar** à Receita Federal do Brasil, acerca da irregularidade percebidas no tocante às contribuições securitárias patronais;
- f) **Comunicar** ao Ministério Público Estadual a respeito das falhas constatadas para providências a seu cargo;
- g) **Recomendar** à Prefeitura Municipal de Jericó que efetue o correto e tempestivo empenhamento e adimplemento da contribuição securitária devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social;
- h) **Recomendar** à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira aos princípios norteadores da Administração Pública, assim como às normas infraconstitucionais pertinentes;
- i) **Recomendar** ao gestor no sentido de providenciar a regularização da eiva relacionada à disposição final dos resíduos sólidos;
- j) **Recomendar** ao atual Alcaide no sentido de dar devida atenção a elaboração dos demonstrativos contábeis, para que estes reflitam, em essência, a realidade dos acontecimentos contábeis.

Inconformado com as deliberações anunciadas, o Sr. **Claudeeide de Oliveira Melo**, mediante representante legalmente habilitado, interpôs, em 11/05/2016, Embargos de Declaração, por entender existir contradição nas Decisões ora guerreadas e, também, no intuito de rediscutir o mérito.

De fato e resumidamente, os embargos são alicerçados em contestação acerca de fundamentação utilizada para justificar multa imposta ao gestor por ocorrência de déficit orçamentário no período analisado. Sustenta o embargante que, no seu voto, o Relator, embora se reporte a idêntica ocorrência (déficit orçamentário) experimentada no exercício anterior (de responsabilidade de outro

mandatário), cujas contas foram aprovadas, não considerou que as medidas deletérias perpetradas em 2012 reduziram a margem gerencial do período por ele administrado. Ato contínuo, alegou que, mesmo não levada em conta a situação desfavorável narrada e produzida na gestão sucedida, a administração municipal, em 2013, conseguiu aplicar os índices constitucionais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Ações e Serviços Públicos de Saúde e Valorização e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Ademais, busca promover novo debate a respeito da incompletude no empenhamento/recolhimento de contribuições previdenciárias.

Por fim, requer o “conhecimento e o provimento dos presentes EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, para sanar as contradições encontradas, bem como atribuir efeitos infringentes, em virtude dos esclarecimentos aportados nestes aclaratórios, para modificar o Acórdão APL – TC- 0159/16, aprovando e julgando regulares as contas do Embargante quanto ao exercício 2013”.

Entendendo despidendo a manifestação do Ministério Especial, nos termos do art. 229¹, § 1º, do Regimento Interno desta Casa, o Relator determinou o agendamento do processo para a presente sessão.

VOTO DO RELATOR

Compulsando-se os autos do processo, percebe-se que o recurso em debate (fls. 485/492), em sua primeira parte, faz referência à tempestividade do embargo, haja vista que o Acórdão APL-TC-0159/16 foi publicado em 29.04.2016 (sexta-feira), começando a contagem do prazo em 02.05.2016 (segunda-feira), e a interposição do pedido deu-se aos onze dias do mês de maio de dois mil e dezesseis, e expõe a possível contradição quanto à decisão proferida através do aludido Acórdão. Desta feita, com suporte no art. 34 e parágrafos², da LOTCE/PB e Resolução Normativa RN TC nº 02/2014, vê-se que a súplica se deu no prazo proclamado.

Quanto à legitimidade, este é subscrito por procurador do gestor habilitado nos autos, o qual está apto para interposição. Sendo assim, os presentes embargos, por atenderem aos pressupostos de admissibilidade, não de ser conhecidos.

A Lei Complementar nº 18/93, em seu art. 34, informa a que se prestam os embargos de declaração, verbis:

Art. 34 - Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida.

Antes de analisar o mérito dos embargos, é de bom alvitre tecer alguns comentários sobre a admissibilidade da via recursal em apreço, como segue:

1. O ato judicial é obscuro quando a sua expressão carece de clareza, quando não se faz entender o suficiente à vontade do emissor. Os embargos, então, visam remover a incerteza, procuram a objetividade, a definição dos fundamentos e/ou do dispositivo.
2. A contradição ocorre quando se anulam reciprocamente, sob o aspecto lógico, os enunciados da fundamentação e da conclusão. A finalidade dos embargos será de remover a contradição, compatibilizando-se as razões de decidir com o decidido.

¹ Art. 229. Os embargos declaratórios serão analisados no Gabinete do Relator e colocados em pauta na sessão imediatamente seguinte à data em que foram protocolizados.

§ 1º. Os embargos declaratórios prescindem de manifestação escrita ou oral do Ministério Público junto ao Tribunal.

² Art. 34. Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida.

§ 1º - Os embargos de declaração podem ser opostos por escrito pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 30.

§ 2º - Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição dos recursos previstos nos incisos I, II e IV do art. 31 desta Lei.

3. *Haverá omissão sempre que deixar de analisar questão ou ponto da causa que lhe foi submetido, inclusive quanto à comprovação dos fatos alegados pelas partes e os fundamentos admitidos ou inadmitidos.*

Continuando, vale salientar que o recurso em epígrafe não se presta à análise do mérito da decisão proferida, como deseja o embargante, cabe, tão somente, à correção de obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Neste sentido, o **Tribunal de Contas da União**, nos seguintes termos:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – REDISSCUSSÃO DE MÉRITO – FALTA DE DEMONSTRAÇÃO DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO E OMISSÃO. Os embargos de declaração não são o meio processual apropriado à rediscussão de questões de mérito já apreciadas quando do julgamento do relatório da auditoria ou do pedido de reexame. Nega-se provimento a embargos declaratórios se não demonstradas obscuridades, omissões ou contradições no Acórdão embargado” (Acórdão 418/2005, 1ª Câmara, Relator: Augusto Sherman Cavalcanti, DOU de 18.03.2005).

Como também se posiciona o **Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba**:

“Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - Efeito modificativo – Não caracterização de equívoco no julgado - Embargos rejeitados.
Rejeitam-se embargos declaratórios quando se pretende modificar o teor da decisão do acórdão, buscando-se a obtenção de um novo julgamento de matéria já decidida.”

Seguindo a mesma linha, o **Tribunal Superior do Trabalho-TST**, da lavra do Ministro João Oreste Dalazen, mediante o Acórdão ED-RR-551192/1999, assim se pronunciou:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Os Embargos de Declaração não se prestam a rediscutir a matéria. Não se pode pretender imprimir aos Embargos de Declaração efeito diverso do previsto legalmente. Aplicação do art. 535 do Código de Processo Civil. Embargos de Declaração rejeitados.”

Idêntico entendimento no **Superior Tribunal de Justiça-STJ**, cf. Edcl no REsp 967044/RS - 2007/0148047-3, cujo Relator foi o Min. Carlos Fernando Mathias:

“EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. NÃO DEMONSTRADA.

1. A simples declaração de acolhimento dos aclaratórios, sem que haja a emissão de juízo de valor acerca dos dispositivos legais ditos violados, não caracteriza o necessário prequestionamento. (q.v., verbi gratia: AgRg no REsp 906.877/RS, Relator Ministro Castro Meira, DJ 26.04.2007 p. 241.)

2. Não são cabíveis os embargos de declaração visando a modificar decisum judicial, senão quando nele existe omissão de ponto fundamental, contradição entre os seus fundamentos e a conclusão, ou obscuridade na sua motivação, a teor do disposto no art. 535 do Código de Processo Civil, e da correção de quaisquer desses vícios se reverta, naturalmente, a sua parte dispositiva.

3. Os embargos de declaração não se prestam à correção de suposto error in iudicando, tampouco à impugnação do entendimento sufragado pela decisão hostilizada. Sua função específica é integrar o julgado.

4. Embargos de declaração rejeitados.”

E ainda o STF, através do AI-AgR-ED 666705/RJ, da lavra do Relator Min. Eros Grau, assim decidiu:

“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REEXAME DE DECISÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. 1. Os embargos de declaração prestam-se às hipóteses do artigo 535 do Código de Processo Civil e não para rediscutir os fundamentos do acórdão embargado. Embargos de declaração rejeitados.”

Com base no exposto, ante os argumentos trazidos a exame pelo embargo em epígrafe, não vislumbro qualquer fato que consubstancie a contradição, nos termos da Lei Complementar nº 18/93, como alega o embargante. Inobstante não avistar qualquer contradição, gostaria de tecer algumas ponderações que julgo necessárias.

Em primeiro lugar, equivoca-se o embargante quando afirma haver paradoxo entre o apontamento do Relator da ocorrência de deficit orçamentário no exercício anterior ao em análise, o qual provocaria corrosão às finanças públicas, e não aplicação desse entendimento em seu favor, porquanto o Município fora obrigado a arcar com as consequências desfavoráveis propiciadas pelo antecessor.

Como já exaustivamente explicado no voto, esteio para a decisão embargada, a Lei de Responsabilidade Fiscal orienta que o equilíbrio deve ser buscado de forma intertemporal e não restrito a determinado exercício financeiro analisado de forma isolada. Eventual deficit pode, entre outras situações, ser suportado por superavit anterior ou, até mesmo, posterior, sem influir negativamente na perseguida estabilidade.

Toda a ação governamental deve ser prévia e cuidadosamente planejada, com vistas a alocar recursos disponíveis em quantidade suficiente ao atingimento dos fins a que se destina, considerando-se os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O equilíbrio financeiro-orçamentário é o norte para onde aponta a bússola das boas práticas de gestão administrativa, eventuais desvios hão de ser corrigidos em período breve e pré-estabelecido na norma. Por fim, a LRF almeja a prefalada estabilidade de forma intertemporal, ou seja, em todos os anos de uma gestão administrativa, em perfeita compatibilidade com princípio da continuidade da administração pública.

Dito isso, é admissível a ocorrência de deficit, leve ou moderado, na execução orçamentária em algumas situações pontuais, tais como: a existência de orçamento superavitário em exercício imediatamente anterior àquele em que se verificou o resultado negativo, suficiente para absorvê-lo; estado de beligerância; ou, ainda, para custear a realização de serviços/obras que estimulem o incremento de receitas ou a redução de despesas. Como exemplo deste último, podemos citar o saneamento e pavimentação de logradouros que, por via indireta, tendem a minorar a incidência de doenças parasitárias, reduzindo, conseqüentemente, a médio e longo prazo, os investimentos em atenção básica à saúde.

Para além dessas ocorrências, o deficit orçamentário tem consequências nefastas e deve ser afastado, sob pena de comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, cantado e decantado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A execução orçamentária negativa importa no endividamento público, seja ele financiado com emissão de títulos públicos do tesouro, emissão de papel moeda (União) ou com a inscrição em restos a pagar, elevando sobremaneira a dívida flutuante municipal, fato comprometedor da gestão administrativa dos exercícios vindouros.

Ao assumir compromissos em descompasso com as receitas auferidas, a Administração passa a financiar o seu custeio com a crescente inscrição de Restos a Pagar, contribuindo para o incremento da dívida municipal, e, no vertente caso, comprometendo a saúde financeira da sua gestão e daquela que o sucederá.

Desta feita, no instante em que o Relator dá destaque ao orçamento deficitário de 2012 quer-se por luzes na ausência de pressuposto capaz mitigar o descompasso avistado entre receita e despesas no exercício sob exame. Se ao final de 2012 o resultado orçamentário se mostrasse superavitário, seria justificável um pequeno desequilíbrio no período seguinte, vez que suportado pela situação favorável que o precedeu. No caso em comento, mesmo vindo de significativo déficit orçamentário (2012), o gestor em questão não adotou as cautelas exigidas para uma administração fiscal responsável e conduziu a Comuna a nova e desagradável incursão no descasamento entre o que se arrecada e o que se gasta, de forma substancial, piorando o horizonte gerencial para os anos subsequentes.

Em segundo lugar, o deficit, tão alardeado pelo inconformado Chefe do Executivo, representa apenas uma das falhas com força contributiva para emissão do Parecer desfavorável à aprovação das contas. Mesmo que esta fosse superada, o que não é o caso, as demais, por si só, não permitiriam que a decisão pudesse ser revista.

Enfatize-se, ainda, que as alegações adicionais visam tão somente rediscutir a matéria referente às contribuições previdenciárias empenhadas e recolhidas em montante inferior ao devido. Os Embargos de Declaração, conforme destacado na farta jurisprudência colacionada, não se prestam a revolver o mérito das ilegalidades debatida em locus apropriado. Ademais, não há na Lei Orgânica

do TCE/PB, tampouco no RITCE/PB, previsão para emprestar aos embargos de declaração efeitos infringentes.

Por tudo já narrado e comentado, voto, em preliminar, pelo conhecimento da presente via recursal interposta, porquanto observados os pressupostos de admissibilidade (tempestividade e legitimidade), e, no mérito, pela sua rejeição integral, mantendo-se inalterada as decisões prolatadas no Acórdão APL-TC- 0159/16 e Parecer PPL TC nº 0038/16.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 04443/14, ACORDAM os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/Pb), à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em **conhecer os presentes Embargos de Declaração**, em face da tempestividade do apelo e legitimidade do impetrante, e, no mérito, **rejeitar os argumentos neles expostos**, por ausência de contradição e inadequação instrumental para rediscussão meritória, mantendo-se inalterada as decisões prolatadas no Acórdão APL-TC-0159/16 e no Parecer PPL TC nº 0038/16.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 8 de junho de 2016.

Em 8 de Junho de 2016



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL