

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

PROCESSO: TC 9974/2015
INTERESSADO: Ministério Público Especial de Contas
ASSUNTO: Embargos de Declaração
OBJETO : Prestação de Contas do Governador - exercício 2014

VOTO-VISTA
VOTO 71/2016

Exmo. Senhor Presidente,
Exmo. Senhores Conselheiros,
Exmo. Senhor Representante do Ministério Público Especial de Contas

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de Embargos de Declaração interposto em face do Parecer Prévio TC-050/2015, constante do Processo TC 6016/2015, que recomendou à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo a APROVAÇÃO das contas prestadas pelo Governador do Estado do Espírito Santo, Excelentíssimo Senhor **José Renato Casagrande**, referente ao exercício de 2014.

Inconformado com a Decisão desta Corte de Contas, o Ministério Público Especial de Contas interpôs embargos de declaração, alegando existirem omissões e contradições no Parecer Prévio TC 050/2015, conforme transcrito no voto do nobre Relator.

A par do exposto pelo órgão ministerial, o Conselheiro Relator, Sérgio Manoel Nader Borges, conheceu do recurso e apresentou **voto** com sólida motivação, da qual entendo oportuno destacar os seguintes pontos:

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

[...] como relator do processo de que trata das Contas do Governador [...], **deixei expresso em meu voto a incorporação integral das recomendações constantes no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015**, entretanto, é essencial destacar que **o próprio Relatório Técnico excepcionou as recomendações que já foram objeto de análise prévia nos processos TC 1224/2014 e processo TC 1223/14**, relativos à análise da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente, o que também foi acolhido pelo Plenário.

Por conseguinte, revela-se desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, preteritamente, o fez, mormente quando o cumprimento de tais recomendações está sendo monitorado nos respectivos processos, conforme estabelece a Resolução TC n. 278, de 04 de novembro de 2014.

Assim sendo, pelas razões acima expostas, não deve ser acatado o pedido formulado pelo Parquet no item 3.2, letras “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j”, “k”.

A análise das demais medidas propostas pelo Ministério Público Especial de Contas deve guardar simetria com o raciocínio acima delineado. Portanto, na medida em que se torna desnecessário repetir recomendação daquilo que o Plenário, oportunamente, o fez, **com maior razão deve ser mantido o Parecer Prévio sem a inclusão das recomendações sugeridas pelo Ministério Público Especial de Contas no item 3.4 que sequer foram mencionadas no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, bem como não devem ser incluídas recomendações não deliberadas durante a sessão plenária especial de apreciação das contas do Governador do Estado.**

Pelo exposto, deve ser rechaçado o pedido do Ministério Público Especial de Contas que consta no item 3.4 (alíneas “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”) cujas recomendações e alertas apontados foram objeto de análise nos processos que tratavam da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e Relatório de Gestão Fiscal - RGF, devidamente analisados ao longo do exercício.

Ademais, existem recomendações e alertas que já não guardam sentido na análise do processo que trata da prestação de contas anual do Governador do Estado, conforme os exemplos a seguir:

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

O prazo de cento e oitenta dias a contar do término do exercício assinalado para cumprir a deliberação quanto à transparência dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, constantes nos autos que analisaram a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, já expirou. Tais processos estão em fase de monitoramento por esta Corte de Contas, portanto, incluir, novamente, as recomendações e alertas nos autos que tratam da apreciação das contas do Governador do Estado comprometeria o acompanhamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da Resolução TC n. 278/2014.

O alerta expedido nos autos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 4º e do 5º bimestres, relativos ao não cumprimento da meta de arrecadação bimestral, não foi expedido no 6º bimestre (que expressa a execução orçamentária de janeiro a dezembro de 2014), demonstrando a desnecessidade de expedir alerta nas contas do Governador relativo à meta de arrecadação bimestral. Ademais, mesmo o alerta expedido no 6º bimestre de 2014 (TC-1590/2015), relativo à elaboração do Anexo 04 (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro), foi cumprido pelo Poder Executivo após tomar ciência, conforme publicação desse Demonstrativo em 30 de julho de 2015, relativo ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 3º bimestre de 2015 [...].

Deixo de acolher, de igual modo, **os pedidos formulados pelo *Parquet* nas alíneas “a”, “b” e “c” do item 3.3**, pois, tanto a ausência de parecer conclusivo do órgão central de controle interno (letra “a” do pedido 3.3), quanto a contabilização do aporte (letra “b” do pedido 3.3) e, também, a limitação de escopo (letra “c” do pedido 3.3), **não constituíram recomendações assinaladas no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, bem como não foram deliberadas pelos Conselheiros [...]**

Ainda sobre o não acolhimento dos pedidos constantes no item 3.3, o Relator das contas trouxe as considerações que se seguem.

[...] a ausência da opinião conclusiva no parecer do órgão de controle interno da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT não impediu a análise e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador [...] eis que a evidenciação correta do aporte no Anexo 04 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro) foi tema tratado nos autos do Relatório

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Resumido de Execução Orçamentária - RREO do 6º bimestre (TC n. 1590/2015), conforme registrado pelo próprio *Parquet* no pedido 3.4, alínea “e”, em que consta a Decisão Plenária TC-3935/2015.

Por essa razão, o monitoramento nos autos 1590/2015, em obediência à Resolução TC n. 278/2014, tem maior eficácia, pois a decisão é observada tão logo o jurisdicionado tome ciência dela. Não obstante o monitoramento, o Relatório Técnico das Contas do Governador registrou o fato nos “Comentários Técnicos sobre o Aporte para Cobertura de Insuficiências Financeiras”, conforme item 7.12.1.3 do Relatório Técnico, às fls. 506/509 do Processo TC 6016/2015, transcrito pelo Ministério Público Especial de Contas, cujo objetivo foi o de revisar e consolidar a metodologia de preenchimento do referido Anexo 04 do RREO.

[...] a limitação de escopo apontada pelo Ministério Público Especial de Contas no pedido constante no item 3.3, alínea “c”, mencionada no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, à fl. 196 do Processo TC n. 6016/2015, é situação prevista no desempenho das atividades exercidas pelos auditores desta Corte, segundo as Normas de Auditoria Governamental, adotadas por meio da Resolução TC n. 233/2012, sendo suficiente o registro do fato, nos moldes da NAG 4409.3.2¹, conforme consta no Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015, importando ressaltar que tal restrição não impediu a análise e a elaboração do Relatório Técnico das Contas do Governador do Estado – RTCG 01/2015.

Por fim, **não deve ser acatado o pedido constante no item 3.5**, formulado pelo Ministério Público Especial de Contas, pois não vislumbro tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável (Poder Executivo Estadual), razão pela qual o contraditório deve ser dispensado, nos moldes do art. 156 da Lei Complementar nº 621/2012.

¹ NAG4409.3.2 – Quando o profissional de auditoria governamental concluir que não poderá juntar evidência suficiente, deverá mencionar o fato em seu relatório como limitação ao escopo do trabalho.

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Nesse passo, com base na fundamentação ora transcrita, o Relator apresentou voto propondo fosse aprovada a decisão:

I – pelo CONHECIMENTO dos Embargos de Declaração opostos pelo Ministério Público Especial de Contas.

II – pelo PROVIMENTO PARCIAL aos Embargos Declaratórios para prestar os esclarecimentos e o suprimento das omissões, **sem conferir efeitos infringentes**, razão pela qual devem constar no Parecer Prévio TC 050/2015 as recomendações acolhidas.

É o relatório, passo ao voto.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Do Conhecimento

No exame da admissibilidade do expediente recursal, acompanho o entendimento do Relator, por entender presentes os requisitos exigidos na LC 621/2012 e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para conhecimento dos Embargos apresentados pelo Ministério Público de Contas.

II.2 – Mérito

Como bem assinalou o Conselheiro Relator, os Embargos de Declaração servem como instrumento para que se esclareça eventual ponto da decisão considerado obscuro, contraditório, omissivo ou duvidoso. Portanto, não se prestam para rediscutir, no caso vertente, o que restou decidido pelo Plenário na Sessão Especial que apreciou as contas do Governador do Estado do Espírito Santo.

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

A propósito do tema posto, vale assinar que a jurisprudência pátria é pacífica no sentido de que "O efeito modificativo dos embargos de declaração tem vez quando houver defeito material que, após sanado, obrigue a alteração do resultado do julgamento" (STJ-Corte Especial ED em AI 305.080-MG-AgRg-EDcl, rel. min. Menezes Direito, j. 19/2/03, DJU 19/5/03, p. 108).

Com efeito, não cabe a oposição de embargos de declaração para rever, pura e simplesmente, decisões proferidas. O objeto dos expedientes aclaratórios nunca é o reexame da decisão, que até pode ocorrer, mas como mera consequência de seu acolhimento.

Aliás, ao discorrer sobre a possibilidade adoção de efeitos modificativos nos embargos, o renomado processualista Nelson Nery Junior a assinala: *"Os EDcl podem ter, excepcionalmente, caráter infringente quando utilizados para: a) correção de erro material manifesto; b) suprimimento de omissão; c) extirpação de contradição. A infringência do julgado pode ser apenas a consequência do provimento dos EDcl, mas não seu pedido principal, pois isso caracterizaria pedido de reconsideração, finalidade estranha aos EDcl"*.

Nos casos em que o embargante pretende o reexame da decisão, e não a afirmação de obscuridade, contradição ou omissão, os declaratórios devem ser rejeitados de plano, à falta de seus pressupostos autorizadores.

É que nessa hipótese os embargos de declaração estariam a pretender fazer as vezes de outros recursos, o que não pode ser tolerado à luz do princípio da unirrecorribilidade.²

O julgador, ao se deparar com os embargos de declaração, não irá julgar novamente o caso, irá somente integrar a decisão que já havia sido prolatada,

² FREDERICO, Guilherme Nascimento. Os efeitos infringentes dos embargos de declaração. 2013. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br>. Acesso em 14 de janeiro de 2016.

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

ou melhor, ao julgador "não se pede que se **redecida**, pede-se que se **reexprima**" (PONTES DE MIRANDA, 1998, p. 117).

Não são os embargos declaratórios um recurso como os outros. Tem esse expediente recursal *sui generis* a finalidade específica de integrar a decisão recorrida, suprindo uma omissão, afastando uma obscuridade ou desfazendo uma contradição.

A esse respeito é precisa a explicação de GILSON DELGADO MIRANDA, *verbis*:

São três os pressupostos específicos ao cabimento dos embargos, a saber: a) obscuridade; b) contradição; c) omissão.

Nesse passo, ocorre obscuridade quando a redação do julgado não for clara, dificultando, pois, a correta interpretação do conteúdo decisório. Já a contradição existe em razão da incerteza quanto aos termos do julgado, pelo uso de proposições inconciliáveis, podendo acarretar, inclusive, dificuldades a seu cumprimento. Por fim, a omissão se dá quando o julgado não aprecia ponto, ou questão, que deveria ter sido dirimida.³

Repasado o balizamento das situações de acolhimento de embargos de declaração, bem como das remotas hipóteses de recebimento destes com efeitos modificativos, passo a abordagem da matéria de fundo do expediente recursal, fazendo consignar de plano que acompanho a fundamentação apresentada pelo eminente Relator, para manter os pontos acolhidos na parte dispositiva de seu voto.

³ MIRANDA, Gilson Delgado. "Dos Embargos de Declaração". In: MARCATO, Antonio Carlos (Coodenador). Código de Processo Civil Interpretado. São Paulo: Atlas, 2004, p. 1592

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

III – DISPOSITIVO

Posto isso, levando em conta tudo que até aqui foi exposto, acompanhando o entendimento do Relator, **VOTO** para que seja aprovada decisão pelo conhecimento do presente Embargos de Declaração, para dar-lhe PROVIMENTO PARCIAL, com a emissão de PARECER PRÉVIO acrescido das seguintes recomendações:

- Ao Poder Judiciário e ao Ministério Público Estadual, que, considerando a análise da gestão do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores estaduais realizada pela Comissão Técnica, a qual constatou violação ao texto constitucional decorrente da gestão descentralizada do RPPS por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual em relação aos seus servidores inativos e pensionistas, privilégio legalmente obtido mediante ações judiciais promovidas por associações de direito privado representativas dos membros ativos e inativos do Poder Judiciário e do Ministério Público (processos 024.04.019300-5 e 024.04.020151-9), situação que confirma os fatos registrados em ata pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM) no final de 2014, reavaliem a permanência da gestão fragmentada do RPPS em relação a seus servidores inativos e pensionistas, reunificando a gestão única com o IPAJM, conforme preceitua o art. 40, § 20, da Constituição Federal, sob pena de sujeitar o Estado do Espírito Santo a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) previsto no art. 5º, inciso IV, da Portaria MPS nº 204/2008, exigido para recebimento de transferências voluntárias de recursos pela União, bem como para a celebração de acordos, contratos, convênios, ajustes e recebimento de empréstimos, dentre outros importantes benefícios listados no art. 4º da mencionada portaria;

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

- Que, para as futuras prestações de contas anuais do Governador do Estado, as informações inerentes à depreciação, exaustão e amortização acumuladas sejam detalhadas nas Notas Explicativas à demonstração contábil;
- Que, respeitando o Princípio da Prudência e Transparência das contas públicas, caso as ações dos precatórios da trimestralidade não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que o Estado faça constar, das Notas Explicativas aos demonstrativos contábeis desse ano, informações a respeito dos precatórios da trimestralidade, tendo em vista se tratar de uma contingência passiva com provável realização, conforme determina a Norma Contábil NBC TG 25;
- Que, para as futuras prestações de contas anuais, o anexo “Quadro do superávit/déficit financeiro”, que integra e complementa o Balanço patrimonial, seja publicado na imprensa oficial, conforme dispõe o item 11, alínea “a” da Norma Brasileira de Contabilidade – NBCT 16.6 – Demonstrações Contábeis;
- Que as Demonstrações Contábeis Consolidadas de 2015 e os quadros complementares às demonstrações financeiras sejam publicados na imprensa oficial, conforme dispõe a Norma de Contabilidade – NBCT 16.6;
- Caso as contratações de despesas sem prévio empenho e/ou com insuficiência de dotação orçamentária realizadas pelas diversas Unidades Gestoras se confirmem, que: a) após a conclusão das sindicâncias e confirmação dos valores contratados, reconhecer as despesas ocorridas indevidamente e regularizá-las contabilmente no Sigefes – Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo, em 2015, conforme orienta a Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TG 23, aprovada pela

GABINETE CONS. SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Resolução CFC 1.179/09; b) a regularização dos valores seja acompanhada pelo órgão central do sistema de controle interno do Governo do Estado;

- Em relação à depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que os critérios para os cálculos sejam divulgados de forma detalhada em notas explicativas a partir da demonstração contábil do exercício de 2015, conforme orienta o item 16 da Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.9, aprovada pela Resolução CFC nº 1.136/08;
- Em relação aos 29 (vinte e nove) processos ainda pendentes de provisão contábil, referentes aos “precatórios da trimestralidade”, que, caso as ações não tenham transitado em julgado, com parecer favorável ao Estado, até o término do exercício de 2015, que a informação conste das notas explicativas às demonstrações financeiras do exercício de 2015, conforme orienta o Princípio Contábil da Prudência e a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TG 25 (R1); e
- Que os responsáveis pela elaboração do relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno observem à obrigatoriedade de avaliar todos os procedimentos de controle adotados pelo Governo do Estado, na forma do Anexo 11, da Instrução Normativa TC 33/04, por ocasião do envio ao TCEES das futuras prestações de contas.

Vitória, de janeiro de 2016.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO
Conselheiro