

Processo: 1101646
Natureza: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO
Embargante: Ruy Adriano Borges Muniz, prefeito do município à época
Processo referente: 987209, Prestação de Contas do Executivo Municipal
Órgão: Prefeitura Municipal de Montes Claros
Procuradora: Marilda Marlei Barbosa Oliveira e Silva, OAB/MG 65.417
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 25/11/2021

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRELIMINAR. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES NA DECISÃO. RECONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. ARQUIVAMENTO.

1. Os embargos de declaração são cabíveis para corrigir obscuridade, omissão, contradição ou erro material em acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, bem como em decisões monocráticas.
2. O fato de o responsável pelo envio dos dados ao Sicom não ter sido o responsável pelas contas, por si só, não possui o condão de modificar a decisão recorrida, visto que não exime o embargante da responsabilidade acerca dos atos de governo relativos à execução orçamentária e financeira do município naquele exercício.
3. A existência de problema estrutural do sistema de contabilidade do município, que ocasionou a formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG com este Tribunal, tendo por objetivo regularizar as informações relativas à execução orçamentária e financeira dos exercícios de 2017 e 2018, diversos, portanto, do exercício sob exame, não possui o condão de modificar a decisão recorrida, principalmente ao se levar em conta que foram apresentados documentos em meio físico, os quais foram devidamente analisados por esta Corte.
4. O fato de o relatório anual de controle interno do exercício não ter apresentado qualquer menção à suposta irregularidade quanto à publicação ou ao conteúdo dos decretos de alterações de créditos orçamentários, por si só, não possui o condão de modificar a decisão recorrida, visto que não exime o embargante da responsabilidade acerca dos atos de governo relativos à execução orçamentária e financeira do município naquele exercício.
5. Supridas as omissões alegadas pelo recorrente, dá-se provimento parcial aos embargos de declaração, sem, contudo, atribuir-lhes efeitos modificativos, mantendo-se, portanto, o parecer prévio pela rejeição das contas.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, dos embargos de declaração, por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade;
- II) dar, no mérito, provimento parcial aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, para que sejam supridas as omissões alegadas pelo recorrente, nos termos da fundamentação desta decisão, sem, contudo, atribuir-lhes efeitos modificativos, mantendo-se, portanto, o parecer prévio pela rejeição das contas;
- III) determinar a intimação do recorrente pelo DOC e o prosseguimento do feito, cumprindo-se as disposições regimentais;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Substituto Telmo Passareli e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de novembro de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)



SEGUNDA CÂMARA – 25/11/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, prefeito do Município de Montes Claros no exercício de 2015, em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara na sessão do dia 28/1/2021, nos autos da Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 987209, *in verbis*:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, em:

I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, Prefeito do Município de Montes Claros, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, em razão do descumprimento do comando contido no art. 59 da Lei nº 4.320, de 1964, o qual veda a realização de despesas acima dos créditos concedidos;

II) determinar a realização de inspeção extraordinária na Prefeitura do Município de Montes Claros ou a inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, nos termos dos arts. 283 e 284 da Resolução nº 12, de 2008, em face das inconsistências e divergências explicitadas nos autos;

III) remeter cópia do parecer prévio ao Ministério Público de junto ao Tribunal, para que adote as medidas que entender cabíveis, em atendimento ao disposto no inciso VI do art. 32 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

O embargante, em preliminar, às fls. 1 a 4, afirmou que todos os requisitos de admissibilidade foram observados. No mérito, em síntese, alegou que a decisão embargada foi omissa por deixar de analisar as argumentações da defesa que demonstram que, apesar de o embargante ser o responsável pelas contas, quem enviou os dados ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom foi o prefeito em exercício à época.

Nessa esteira, afirmou que também não teria sido levado em consideração a existência de “problema estrutural do sistema de Contabilidade do município com o Tribunal de Contas”, o qual teria sido destacado pelo Procurador-Geral do Município de Montes Claros, ao mencionar a formalização de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG nos exercícios de 2017 e 2018, justamente para regularizar as informações relativas à execução orçamentária.

Outrossim, pontuou que seria necessária manifestação desta Corte acerca da possibilidade de convalidação dos decretos questionados, ao argumento de que apesar de não terem sido publicados, estavam amparados em autorização legislativa e não teriam causado qualquer prejuízo material ao patrimônio público.

Em seguida, destacou que a decisão recorrida não enfrentou os “aspectos fatuais indispensáveis ao reconhecimento da necessidade da apuração exauriente dos fatos subjacentes à edição do decreto controvertido, a começar pela constatação de que embora datados, respectivamente, de 2015 não instruíam a presente prestação de contas por ocasião da sua distribuição” neste Tribunal.

Mencionou, ainda, que no acórdão proferido não houve pronunciamento sobre a alegação do embargante de que o relatório anual de controle interno do exercício de 2015 não apresentou

qualquer menção à suposta irregularidade no tocante à publicação ou ao conteúdo dos decretos.

Pugnou, ao final, pela aplicação do princípio da verdade material e, a partir dos fundamentos expostos, requereu o conhecimento e provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para converter a decisão em diligência *in loco* no âmbito da Prefeitura Municipal de Montes Claros ou, em caráter alternativo, para emissão de parecer prévio pela aprovação das contas. Sucessivamente, requereu a apreciação das supostas omissões de fato e direito invocadas.

À fl. 8, consta certidão recursal, na forma do art. 328 do Regimento Interno.

Por meio do despacho de fl. 9, o relator à época, conselheiro substituto Telmo Passareli, submeteu os presentes autos à consideração da Presidência deste Tribunal, para redistribuição, ao argumento de que o relator da decisão recorrida não foi o conselheiro substituto Victor Meyer, pois sua proposta de voto não foi acolhida, mas sim o conselheiro Gilberto Diniz, atualmente integrante da Primeira Câmara desta Corte, por ter proferido o voto vencedor.

Tal proposição foi acolhida pelo presidente do Tribunal, que remeteu os autos à Coordenadoria de Protocolo e Triagem, à fl. 10, para redistribuição, nos termos do art. 113, *caput*, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Em 30/7/2021, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, fl. 11.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Preliminarmente, verifiquei que o recurso é próprio, pois o embargante alega a existência de omissões na decisão recorrida, foi formulado por parte legítima e é tempestivo, de acordo com a certidão passada pela Secretaria da Segunda Câmara, à fl. 8. Dessa forma, proponho o conhecimento dos embargos de declaração, considerando que foram atendidos integralmente os pressupostos estabelecidos nos arts. 342 e 343 da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Mérito

Conforme relatado, na Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 987209, apreciada na sessão de Segunda Câmara de 28/1/2021, foi emitido parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, prefeito do Município de Montes Claros, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, em razão da realização de despesas excedentes aos créditos concedidos, em descumprimento ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/1964.

Em síntese, o embargante alega que a decisão recorrida teria sido omissa quanto a cinco questões, quais sejam:

- a) análise do conteúdo da defesa que demonstra que, apesar de o embargante ser o responsável pelas contas, quem enviou os dados ao Sicom foi o prefeito em exercício à época;
- b) existência de problema estrutural do sistema de contabilidade do município com este Tribunal de Contas;
- c) possibilidade de convalidação dos decretos, por terem embasamento legal, apesar de não terem sido publicados;

d) apuração de fatos subjacentes à edição do decreto controvertido, notadamente no que tange à constatação de que, embora a data correspondesse ao exercício de 2015, não instruíam a prestação de contas por ocasião de sua distribuição;

e) o fato de o relatório anual de controle interno do exercício não ter apresentado qualquer menção à suposta irregularidade quanto à publicação ou ao conteúdo dos decretos;

Inicialmente, importante ressaltar que, nos termos do art. 106 da Lei Complementar n. 102/2008 e do art. 342 da Resolução TCEMG n. 12/2008, os embargos de declaração são cabíveis para correção de obscuridade, omissão ou contradição em acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, bem como em decisões monocráticas.

Em que pese a jurisprudência deste Tribunal admitir embargos de declaração em face de erro material, haja vista a aplicação do art. 96 da Resolução TCEMG n. 12/2008 e, supletivamente, dos arts. 494, inciso I e 1.022, inciso III, ambos do Código de Processo Civil, não há dúvida de que as hipóteses que legitimam a oposição do referido recurso são taxativas e dentre elas não está contemplada a rediscussão de mérito, mas somente a existência de obscuridade, omissão, contradição ou erro material na decisão recorrida.

Especificamente no tocante à omissão, vício alegado pelo recorrente, vale transcrever a elucidativa lição de Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha:

Considera-se omissa a decisão que não se manifestar: a) sobre um pedido de tutela jurisdicional; b) sobre fundamentos e argumentos relevantes lançados pelas partes; c) sobre questões apreciáveis de ofício pelo magistrado, tenham ou não tenham sido suscitadas pela parte¹.”

Nesse sentido, o art. 489, inciso IV, do CPC, aplicável de maneira supletiva em decorrência da previsão do art. 379, da Resolução TCEMG n. 12/2008, esclarece ser necessário apenas o enfrentamento dos argumentos capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador. Ressalto que a jurisprudência desta Corte de Contas é assente ao considerar desnecessário o enfrentamento de todas as ponderações das partes, quando presentes argumentos suficientes à resolução do mérito, como se verifica do julgamento dos Embargos de Declaração n. 1046755² e 1015805³, apreciados nas sessões do Tribunal Pleno de 27/6/2018 e 20/9/2017, respectivamente.

¹ DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 14ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 290.

² EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. CONHECIMENTO. PEDIDO DE EFEITOS MODIFICATIVOS. INVIABILIDADE. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. REDISCUSSÃO ACERCA DOS FUNDAMENTOS DA CONTROVÉRSIA. INVIABILIDADE. FUNDAMENTOS SUFICIENTES. NÃO PROVIMENTO.

1. Os Embargos de Declaração se prestam a aclarar obscuridade, desfazer contradição ou suprimir omissão nos acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras, bem como nas decisões monocráticas.

2. Os Embargos de Declaração servem ao “aprimoramento da decisão, mas não à sua modificação, que só muito excepcionalmente é admitida”.

3. **O órgão julgador não está vinculado aos fundamentos levantados por todas as partes nos autos e, ainda, não pode estar sujeito a responder a todos os questionamentos trazidos, se apresenta argumentos suficientes à solução da demanda.** (grifo nosso) (Embargos de Declaração n. 1046755, apreciado pelo Tribunal Pleno na sessão de 27/6/2018, de relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio.)

³ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ORDINÁRIO. CONHECIMENTO. OMISSÃO E OBSCURIDADE INEXISTENTES. INTUITO DE REDISCUSSÃO DO CONTEÚDO DA DECISÃO PROFERIDA. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS MANIFESTAMENTE PROTETATÓRIOS. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Os embargos de declaração visam ao saneamento de eventual omissão, obscuridade ou contradição ou, ainda, conforme construção jurisprudencial, à correção de erro material, não sendo admissíveis

Diante do exposto, insta esclarecer que, ainda que uma decisão não enfrente expressamente algum dos argumentos sustentados pelas partes, tal fato, por si só, não configuraria necessariamente omissão.

Feitas tais considerações, apesar de não se rediscutir o mérito da decisão recorrida no presente processo, conforme já exposto, é importante abordar a irregularidade que ensejou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com vistas a examinar se, de fato, houve a omissão sustentada pelo embargante.

Na sessão da Segunda Câmara de 3/9/2020, o relator da decisão recorrida, conselheiro substituto Victor Meyer, consubstanciado no princípio da segurança jurídica e com vistas à uniformização da jurisprudência, propôs a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao exercício de 2015, pois apesar de constatar a realização de despesa excedente ao crédito orçamentário, o valor global dos créditos concedidos foi superior à despesa empenhada, nos termos da jurisprudência desta Corte.

A despeito de ter concluído pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, o relator deixou registrado seu entendimento divergente quanto à matéria e, ainda, destacou inconsistências apuradas nos decretos apresentados pelo responsável, tais como: divergências entre os valores constantes do relatório “Decretos para Abertura de Créditos Adicionais” extraído do Sicom e os valores constantes dos decretos encaminhados; divergências em relação à data de edição dos decretos, os quais não observaram a numeração sequencial; ausência de disponibilização dos decretos no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Montes Claros e no diário oficial do município, embora esse veículo fosse utilizado para publicação destes.

Assim, reiterou a recomendação constante do processo n. 1012764, relativo à Prestação de Contas do Executivo Municipal de Montes Claros referente ao exercício de 2016, acerca da avaliação da viabilidade de ser realizada inspeção extraordinária no município ou a sua inclusão no Plano Anual de Auditorias e Inspeções, com o objetivo de identificar a existência de irregularidades na execução do orçamento público.

Em seguida, o conselheiro Gilberto Diniz pediu vista do processo e, na sessão da Segunda Câmara de 28/1/2021, apresentou voto divergente sob a fundamentação de que, diante da expressividade dos valores envolvidos na irregularidade e as inúmeras divergências e inconsistências de dados e de documentos, sobretudo na edição dos decretos, ficou realçada a falta de transparência, a fragilidade dos dados analisados e, por consequência, a fidedignidade das informações adotadas como base para a emissão do parecer prévio sobre as contas. Nessa perspectiva, diante da gravidade dos fatos, não considerou razoável nem cabível invocar a aplicação do princípio da segurança jurídica de modo a conduzir a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas. Assim, votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas e foi acompanhado pelo conselheiro Wanderley Ávila.

Após analisar detidamente a decisão recorrida, considero que as alegações do recorrente merecem prosperar parcialmente, pois, ao rever a sua fundamentação, verifiquei que, de fato, ela não foi específica ao afastar os argumentos apresentados pela defesa relacionados aos itens

quando as alegações suscitadas demonstram apenas inconformismo ou intenção de revolver a matéria fática e os fundamentos da decisão desfavorável.

2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, **sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.** (grifo nosso) (Embargos de Declaração n. 1015805, apreciado pelo Tribunal Pleno na sessão de 20/9/2017, de relatoria da conselheira Adriene Andrade.)

‘a’, ‘b’ e ‘e’, descritos anteriormente, destacados pelo embargante e que, em tese, poderiam infirmar a conclusão adotada.

Em exame ao item ‘a’, relativo ao argumento do embargante de que apesar de ser o responsável pelas contas, quem enviou os dados ao Sicom foi o Sr. José Vicente de Medeiros, prefeito em exercício à época, impõe-se registrar que tal fato, por si só, não possui o condão de modificar a decisão recorrida, visto que não exime o embargante da responsabilidade acerca dos atos de governo relativos à execução orçamentária e financeira do município naquele exercício.

Além disso, convém observar que o embargante foi citado para apresentar defesa quanto às irregularidades apuradas a partir das informações constantes do Sicom, oportunidade em que, inclusive, juntou manifestação e documentos, os quais constam às fls. 62 a 66 e 67 a 123 do processo n. 987209, respectivamente. Frisa-se que, ao contrário do que o embargante pretende fazer parecer, não foram apenas as informações apresentadas no Sicom que fundamentaram a decisão recorrida, mas também a documentação encaminhada pelo próprio responsável com o objetivo de sanar a irregularidade relativa à despesa excedente, a partir da qual foram constatadas inúmeras inconsistências nos decretos.

Quanto ao item ‘b’, referente à existência de problema estrutural do sistema de contabilidade do município com este Tribunal de Contas, o qual teria, inclusive, implicado a formalização de TAG, insta mencionar que tal argumento também não modifica a conclusão da decisão recorrida.

Isso porque apesar de verificar a existência do processo n. 1058642, referente ao TAG aprovado pela Segunda Câmara e homologado pelo Tribunal Pleno, nas sessões de 5/9/2019 e 18/9/2019, respectivamente, conforme mencionado pelo próprio embargante, o objetivo do instrumento foi a regularização das informações relativas à execução orçamentária e financeira dos exercícios de 2017 e 2018, pelo que impacta apenas aqueles exercícios, os quais não estão contemplados na decisão recorrida.

Outrossim, eventual problema estrutural no sistema de contabilidade do município não impediria que o embargante tomasse providências para prestar as informações corretas a este Tribunal, destacando-se, mais uma vez, que justamente com esse objetivo, o responsável apresentou documentos físicos, os quais foram devidamente analisados por esta Corte e fundamentaram a decisão.

Em relação ao item ‘e’, vale mencionar que, no mesmo sentido da análise do item ‘a’, o fato de o relatório anual de controle interno do exercício não ter apresentado qualquer menção à suposta irregularidade quanto à publicação ou ao conteúdo dos decretos, por si só, não exime o embargante de sua responsabilidade acerca dos atos de governo relativos à execução orçamentária e financeira do município no exercício de 2015.

Por sua vez, no tocante aos itens ‘c’ e ‘d’, relativos à possibilidade de convalidação dos decretos, por terem embasamento legal, apesar de não terem sido publicados, bem como de que os decretos não constavam da prestação de contas desde a ocasião de sua distribuição, entendo que não merece prosperar a alegação de omissão, pois a decisão recorrida tratou exaustivamente acerca da eficácia dos decretos juntados pelo embargante.

Além disso, frisa-se que a ausência de publicidade foi apenas um dos motivos que levaram à conclusão de fragilidade dos dados analisados e da fidedignidade das informações, pois, consoante amplamente abordado, foram constatadas, também, a título exemplificativo, divergências em relação à data de edição dos decretos, os quais não eram sequenciais e que muitos não se encontravam disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal.

Outrossim, embora os decretos não constassem dos autos desde a distribuição da prestação de contas, as informações neles contidas foram apreciadas e consideradas amplamente na formação da convicção em relação ao mérito e foram determinantes para a constatação de divergência de informações.

Portanto, proponho que seja dado provimento parcial aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, para que sejam supridas as omissões alegadas pelo recorrente, nos termos da fundamentação, sem, contudo, atribuir-lhes efeitos modificativos, mantendo-se, portanto, o parecer prévio pela rejeição das contas.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, proponho o conhecimento dos embargos de declaração, visto que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade.

No mérito, proponho que seja dado provimento parcial aos embargos de declaração opostos pelo Sr. Ruy Adriano Borges Muniz, para que sejam supridas as omissões alegadas pelo recorrente, nos termos da fundamentação, sem, contudo, atribuir-lhes efeitos modificativos, mantendo-se, portanto, o parecer prévio pela rejeição das contas.

Intime-se o recorrente pelo DOC, e dê-se seguimento ao feito, cumprindo-se as disposições regimentais.

Após, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

* * * * *

kl/saf

