



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0056/2020-GPGMPC

PROCESSO N.: 3395/2019
ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - ACÓRDÃO APL-TC 379/2019 -
PROCESSO 3155/2018
RECORRENTE: JOSÉ LUIZ ROVER
RELATOR: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Trata o presente processo de Embargos de Declaração interpostos pelo Senhor **José Luiz Rover** em face do Acórdão APL-TC 379/2019, nos autos do Recurso de Reconsideração n. 3155/2018-TCER, que manteve inalterados os termos do Acórdão APL-TC 00313/2018¹, exarado no Processo n. 2699/2016², nos seguintes termos:

EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TCE. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAMENTO DE ATOS DE GESTÃO. MÉRITO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO QUE APLICOU A MULTA. DEMONSTRAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA DO RECORRENTE E O EVENTO DANOSO. CONHECIMENTO DO RECURSO PARA, NO MÉRITO, NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE INALTERADOS OS DEMAIS TERMOS DO ACÓRDÃO.

¹ TCE julgada irregular, que motivou a aplicação de multa ao embargante.

² Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possível dano ao município de Vilhena, causado pela utilização de recursos públicos para custear juros e multas relacionados a atrasos no repasse das contribuições previdenciárias e atrasos no pagamento de parcelamentos de débitos junto ao instituto de previdência; bem como apurar suposto desvio de finalidade no uso de recursos vinculados da saúde e da educação para tais finalidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. Configurados os pressupostos de admissibilidade deve o recurso interposto ser conhecido.
2. Competência constitucional do Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão (art. 71, II, CF) que não se confunde com o julgamento dos atos de governo (Contas de Governo) realizado pelo Poder Legislativo Municipal (art. 71, I, da CF).
3. No mérito, evidenciadas as graves infrações à norma legal, identificadas nos autos concernente à intempestividade dos pagamentos de contribuições previdenciárias e dos parcelamentos previdenciários, representam grave infração à norma legal, que culminaram no pagamento de encargos no montante de R\$ 1.721.230,30 no período de janeiro a agosto de 2015, não tendo sido imputado o dano em razão da modulação dos efeitos, conforme item II do Acórdão APL-TC 0313/2018.
4. Precedentes: Processo n. 2.700/2014-TCER; Processo n. 3.824/2013-TCER, e Processo n. 1.061/2011- TCER.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Recurso de Reconsideração interposto pelo Excelentíssimo Senhor José Luiz Rover, por intermédio de advogados, em face do Acórdão APL-TC n. 0313/2018, proferido nos autos do Processo n. 2.699/2016-TCER, em que restou julgada a Tomada de Contas Especial, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I - CONHECER do presente Recurso de Reconsideração (ID n. 665964) manejado pelo **Excelentíssimo José Luiz Rover** – CPF/MF n. 591.002.149-49 – Prefeito do Município de Vilhena-RO, em face do Acórdão APL-TC n. 0313/2018, proferido nos autos do Processo n. 2.699/2016-TCER, tangente ao julgamento da Tomada de Contas Especial que apurou as irregularidades em razão do injustificado atraso no recolhimento das contribuições previdenciárias, uma vez que restaram preenchidos os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada, com fundamento no art. 32 da Lei Complementar n. 154, de 1996;

II - REJEITAR AS PRELIMINARES, consubstanciadas na suposta nulidade dos autos por incompetência do TCE-RO e inobservância do disposto no art. 927, III, do CPC, arguida pelo recorrente, nos termos consignados na fundamentação de linhas subsequentes, haja vista o teor do que dispõe do art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, na forma do inciso II do art. 1º, da Resolução n. 266/2018-TCERO;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

III - NO MÉRITO, NEGAR PROVIMENTO ao presente recurso, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão APL-TC n. 0313/2018, proferido nos autos do Processo n. 2.699/2016-TCER, conforme as razões expostas na fundamentação;

[...]

O embargante, inicialmente, relata a existência de contradição no acórdão embargado dado que, segundo ele, a Corte de Contas mesmo tendo conhecimento de sua prisão, o que teria prejudicado sua defesa, assinalou na decisão combatida que o embargante, apesar de ter sido chamado aos autos no processo originário, deixou de apresentar documentos hábeis a comprovar os argumentos por ele lançados.

Além disso, aduz que há contradição entre a adoção de medida de redução de gasto público, mediante contingenciamento de despesas, em decorrência da queda da arrecadação, e o dever do gestor em manter o funcionamento da máquina pública.

O embargante alude, ainda, que há omissões no acórdão guerreado que devem ser supridas. A primeira estaria relacionada à mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal que teria declarado a incompetência dos Tribunais de Contas para julgar contas de prefeitos municipais e imputar-lhes débitos e multas.

Argumenta que a referida tese não foi analisada por esse Tribunal de Contas e que, no presente caso, a aplicação do referido entendimento se faz necessário para uniformizar a jurisprudência, segundo ditames do regulamento processual, a fim de mantê-la estável, íntegra e coerente.

Na segunda omissão, o embargante alega que essa Corte de Contas além de ter deixado de analisar sua tese consubstanciada na “impossibilidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

humana de cumprir com todas as obrigações”, desconsiderou sua iniciativa em regularizar os custos da saúde pública, bem como manter o Instituto de Previdência, o qual era de inteira responsabilidade do Executivo Municipal.

Por último, aponta que o acórdão guerreado deixou de ponderar a respeito da ausência de dolo e má-fé do embargante, tal como fundamentado pelo Corpo Técnico nos autos principais, não reconhecendo, assim, em sua análise, a devida razoabilidade e proporcionalidade no exame das contas e seus atrasos, o que, para ele, deve ser esclarecido por essa Corte de Contas, por se tratar de ponto omissos na decisão vergastada.

Alfim, requer sejam os presentes Embargos de Declaração recebidos, conhecidos e, no mérito, sejam providos, deferindo, com isso, os efeitos infringentes e a conseqüente reforma do acórdão embargado, a fim de julgar procedente o recurso de reconsideração por ele interposto.

Na Certidão Técnica, à fl. 13 do ID 844783, foi atestada a tempestividade da irresignação.

O Conselheiro Relator, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, determinou o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer (fl. 15 do ID 856970).

É o relatório.

DA ADMISSIBILIDADE

Os Embargos de Declaração encontram-se previstos no art. 31, II, da Lei Complementar Estadual n. 154/96. O art. 33 do mesmo diploma legal estabelece que a irresignação, que visa corrigir obscuridade, omissão ou contradição



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

em decisões do TCE/RO, deve ser manejada no prazo de 10 (dez) dias contados na forma do previsto no art. 29 igualmente da LCE n. 154/96.

A matéria também foi tratada no Regimento Interno do TCE/RO, em seu art. 89, II, sendo o prazo reproduzido no art. 95 daquele normativo.

Com efeito, o presente recurso, protocolizado no dia **13.12.2019**, mostra-se tempestivo porque interposto dentro do prazo de dez dias mencionado alhures, considerando-se como *dies a quo* o dia **04.12.2019**, primeiro dia útil posterior à disponibilização do Acórdão APL-TC 379/19, que se deu no DOe-TCE/RO n. 2004, de 03.12.2019, nos termos do art. 3º da Resolução n. 73/TCER/RO-2011 (Certidão de Publicação à fl. 106, ID 839447 dos autos n. 3151/2018).

Quanto aos demais requisitos exigidos para a espécie, notadamente o cabimento e o interesse de agir, veem-se igualmente preenchidos, razão porque a insurgência **merece ser conhecida**, tendo em vista que o insurgente aponta supostas contradições e omissões na decisão embargada.

DO MÉRITO

Conforme dispõe o já citado artigo 33 do RITCERO, na mesma esteira da sistemática processual civil³, são cabíveis embargos declaratórios para corrigir os vícios de obscuridade, contradição e omissão, ou seja, trata-se de meio de impugnação cuja cognição está limitada às mencionadas eivas, não sendo lícito ao julgador adentrar em questões meritórias, salvo erros materiais ou teratológicos.

³ Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para:

I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição;

II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento;

III - corrigir erro material.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O professor Fredie Didier Jr.⁴ ao tratar dos aclaratórios em sua obra enfatiza sua natureza vinculada, senão vejamos:

Os casos previstos para manifestação dos embargos declaratórios são específicos, de modo que **somente são admissíveis quando se apontar a existência de erro material, obscuridade, contradição ou omissão** em questão (ponto controvertido) sobre a qual deveria o juiz ou o tribunal pronunciar-se necessariamente. Os embargos de declaração são, por isso, **espécie de recurso de fundamentação vinculada**. (Destaque nosso)

Nesse sentido, colaciono precedente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia de forma a ilustrar o que até aqui se afirmou, *in verbis*:

Embargos de declaração. Omissão. Ausência. Questões de mérito. Efeitos infringentes. Prequestionamento. Recurso não provido. **Os embargos de declaração são cabíveis somente para sanar omissão, obscuridade ou contradição contida no julgado, ou ainda, para sanar erro material. Ausente qualquer dessas hipóteses, devem ser rejeitados. O inconformismo da parte em relação ao conteúdo da decisão deve ser objeto de recurso próprio, não se prestando os embargos para rediscutir a matéria.** A inexistência de omissão, obscuridade ou contradição em acórdão embargado é requisito para a concessão dos efeitos infringentes e, ausente quaisquer deles, deve o julgado ser mantido em sua integralidade. Ainda que se admita a oposição dos embargos de declaração para fins de prequestionamento, isso não significa dizer que o embargante não deva demonstrar a ocorrência de alguma das hipóteses previstas no art. 535, do CPC. Recurso a que se nega provimento. (TJRO - ED, N. 00001109020128220001, Rel. Des. Waltenberg Junior, J. 13/09/2013) (Destaque nosso)

Este também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 (ART. 535 DO CPC/1973) NÃO CONFIGURADA. **REDISCUSSÃO DA CONTROVÉRSIA. IMPOSSIBILIDADE**. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 (art. 535 do CPC/1973). 2. **Os Embargos Declaratórios não constituem instrumento adequado para a rediscussão da**

⁴ JR. DIDIER, Fredie. CUNHA, Leonardo Carneiro. Curso de Direito Processual Civil. v. 3. 13 ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

matéria de mérito. 3. Hipótese em que a embargante reconhece que o acórdão fundamentou os motivos pelos quais entendeu não configurado o Conflito de Competência. Não obstante, assevera que tal decisum é "contraditório", sem, contudo, demonstrar relação de incompatibilidade lógica interna entre a motivação e a conclusão do julgado. 4. Embargos de Declaração rejeitados. (EDcl no CC 130.905/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/10/2016, DJe 08/11/2016) (Destaque nosso)

Pois bem.

Analisando primeiramente o alegado vício da **contradição**, necessário consignar que o contrassenso a autorizar o instrumento dos Embargos de Declaração é aquele havido internamente – **contradição interna** – “entre a fundamentação e o dispositivo, relatório e fundamentação, dispositivo e ementa ou ainda entre seus tópicos internos”⁵, não se revelando instrumento processual vocacionado para sanar eventual *error in iudicando*.

Para configuração do vício da contradição faz-se necessário que existam, dentro da decisão vergastada, proposições inconciliáveis entre si, quer dizer, o fato contraditório deve cingir-se às premissas da decisão e não entre fundamentação da decisão impugnada e outro parâmetro externo. “A contradição que autoriza os embargos de declaração é do julgado com ele mesmo, jamais a contradição com a lei, entendimento da parte ou conteúdo de depoimentos.”⁶

Nesse sentido são salutares as observações feitas por Daniel Amorim Assumpção Neves⁷:

[...] O terceiro vício que legitima a interposição dos embargos de declaração é a contradição, verificada sempre que existirem proposições inconciliáveis entre si, de forma que a afirmação de uma

⁵ EDcl nos EDcl no AgRg no Ag 1373721/RS; Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2011/0006205-8; Rel. Min. Raul Araújo; Órgão Julgador: Quarta Turma; Data do Julgamento: 05.09.2013; Data da Publicação/Fonte: DJe 10.10.2013.

⁶ Embargos de Declaração, n. 00028748920078220012, Rel. Des. Eurico Montenegro, J. 21/06/2012.

⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. 4^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

logicamente significará a negação da outra. Essas contradições podem ocorrer na fundamentação, na solução das questões de fato e/ou direito, bem como no dispositivo, não sendo excluída a contradição entre a fundamentação e o dispositivo, considerando-se que o dispositivo deve ser a conclusão lógica do raciocínio desenvolvido durante a fundamentação. O mesmo poderá ocorrer entre a ementa e o corpo do acórdão e o resultado do julgamento proclamado pelo presidente da sessão e constante da tira ou minuta, e o acórdão lavrado.

Na mesma esteira, importa colacionar os ensinamentos do processualista Marcus Vinícius Rios Gonçalves⁸ acerca do vício de contradição:

É a falta de coerência da decisão. Pode manifestar-se de várias maneiras: pela incompatibilidade entre duas ou mais partes do dispositivo, duas ou mais partes da fundamentação, ou entre esta e aquele. O juiz exprime, na mesma decisão, ideias que não são compatíveis, conciliáveis entre si. De certa forma, a contradição leva também à obscuridade.

Nessa senda, transcrevo precedentes do Superior Tribunal de Justiça, bem como do Supremo Tribunal Federal que corroboram tal assertiva:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. CIVIL. OMISSÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO. CONTRADIÇÃO INTERNA. INVIABILIDADE. CONFISSÃO DE DÍVIDA. VÍCIO DE CONSENTIMENTO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO. 1. Decidida integralmente a lide posta em juízo, com expressa e coerente indicação dos fundamentos em que se firmou a formação do livre convencimento motivado, não se cogita violação do art. 535 do CPC/73, ainda que rejeitados os embargos de declaração opostos. **2. A contradição que autoriza os embargos declaratórios é a interna, verificada entre as proposições da própria decisão.** Não se caracteriza, pois, como contradição, nos termos do art. 535 do CPC/73, aquela supostamente constatada entre as conclusões do acórdão recorrido e a jurisprudência firmada por este Tribunal. 3. Tendo as instâncias originárias concluído pela inexistência de vício de consentimento no negócio jurídico entabulado entre as partes, é inviável se obter resultado diverso na via estreita do apelo especial, porquanto demandaria revolvimento de todo o acervo fático-probatório dos autos, o que é vedado pelo enunciado 7 da Súmula desta Corte Superior. 4. Agravo interno improvido. (Processo AgInt

⁸ GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. Direito Processual Civil Esquematizado. 7ªed. – São Paulo: Saraiva: 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

no AREsp 956312/PR; Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 2016/0194063-0; Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze; Órgão Julgador: Terceira Turma; Data do Julgamento: 20.10.2016; Data da Publicação/Fonte: DJe 07.11.2016)

EMENTA Embargos de declaração em ação rescisória. Ausência de omissão, obscuridade ou contradição. Alegação de omissão. Matéria objeto de deliberação pelo Plenário. Intuito de rediscussão da matéria. Impossibilidade. Alegação de contradição. Ausência. Embargos de declaração rejeitados. 1. No julgado embargado, rejeitou-se expressamente a alegação de afronta à lei por ausência de citação de todos os candidatos do concurso. 2. Questões que nem sequer integraram a *ratio decidendi* do julgado embargado (porque extrapolavam o alcance da pretensão rescisória) não são aptas a indicar contrariedade no decisum recorrido, uma vez que **a contradição - como pressuposto de admissibilidade dos embargos de declaração - há de ser interna ao julgado combatido**. 3. O acórdão é impassível de retoque, pois não há omissão, obscuridade ou contradição que justifique o acatamento dos embargos de declaração, nos termos do art. 535 do Código de Processo Civil. 4. Embargos de declaração rejeitados. (AR 1685 ED-segundos, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 30-04-2015 PUBLIC 04-05-2015)

PENAL E PROCESSO PENAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO. PRETENSÃO DE REVOLVIMENTO DA MATÉRIA. DESCABIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. Os embargos de declaração somente são cabíveis quando presente, ao menos, uma das hipóteses previstas no art. 619 do Código de Processo Penal. 2. Na espécie, não há como prosperar o inconformismo manifestado pela parte, porquanto, longe de apontar real vício no acórdão embargado ou mesmo equívoco manifesto capaz de ensejar a inversão do resultado do julgamento, busca, na verdade, a sua rediscussão, providência incompatível com a via eleita, em face dos estreitos limites do citado art. 619 do Código de Processo Penal. 3. **Apenas autoriza a oposição do recurso integrativo a contradição que é interna ao julgado, e não a alegada contradição entre a fundamentação da decisão impugnada e outro parâmetro externo**. 4. É descabido postular a concessão da ordem de habeas corpus de ofício, como forma de tentar burlar a inadmissão do recurso especial. Precedente. 5. Embargos de declaração rejeitados. (EDcl no AgRg no AREsp 908.937/BA, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 01/09/2016, DJe 13/09/2016)

Dessa feita, não assiste razão ao embargante quanto ao fundamento narrado, tendo em vista ser incabível o presente recurso em casos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

alegada contradição externa, **tendo em vista que a contradição que autoriza o manejo dos embargos de declaração é, tão somente, aquela que ocorre dentro do próprio julgado**, ou seja, entre o relatório, a fundamentação e o dispositivo, o que definitivamente não é o caso dos autos.

No tocante às supostas **omissões**, infere-se da leitura das razões recursais, cujos traços procurou o relatório deste opinativo preservar, que não há qualquer omissão no acórdão guerreado, como se verá a seguir.

De início o embargante alega que o acórdão foi omisso no que tange à alteração jurisprudencial do STF quanto ao julgamento das contas de prefeitos municipais no âmbito dos Tribunais de Contas. Todavia, apreciando a decisão proferida no recurso de reconsideração, verifica-se que o relator realizou análise do tema em questão, conforme trecho colacionado a seguir:

II – PRELIMINAR GENÉRICA

II.a) Da nulidade do processo n. 2.699/2016-TCER por suposta incompetência do TCE-RO

9. Objetivamente, em razão da preliminar arguida, no que alude à pretensa arguição de nulidade dos autos, consigno que o recorrente entende ser nula a instrução dos autos do Processo n. 2.699/2016-TCER, por suposta violação do devido processo legal com ofensa ao art 5º, inciso LIV da Constituição Federal de 1988, em decorrência do posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, no ponto, declarou a incompetência dos Tribunais de Contas para julgar contas de prefeitos municipais e imputar-lhes débitos e multas.

10. Consigno que os legisladores constituintes de 1988, respeitando a dualidade do regime de contas públicas, atribuiu ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, o julgamento político das contas (contas de governo) anualmente prestadas pelos Chefes do Poder Executivo municipal, consoante dicção inserta nos arts. 31, §§ 1º e 2º, 49, IX, e 71, I, tudo da CF/88.

11. Igualmente, estabeleceu o constituinte originário que as contas dos demais administradores e responsáveis por haveres públicos (contas de gestão), entre os quais figura o ordenador de despesa, seriam julgadas pelo Tribunal de Contas (art. 71, II, CF/88).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

12. Ocorre que, por vezes, o Prefeito Municipal acumula a função de ordenador de despesas, fato que provoca grande confusão no que tange ao órgão responsável pelo julgamento de suas contas. Realmente, ao avocar a função de ordenador de despesa, o Prefeito gere duas modalidades de contas: as de governo, inerentes a seu cargo político e as de gestão, outorgadas ao ordenador de despesas.

13. Para deslinde da controvérsia, faz-se indispensável conceituar as contas de governo da de gestão; para tanto, trago à colação fragmentos do Voto proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Benedito Antônio Alves, quando da apreciação dos autos n. 4.178/2004-TCER, que, com o brilhantismo de estilo, esclarece didaticamente os dois regimes de contas públicas (contas de governo e de gestão), cujos fundamentos consubstanciam-se nas seguintes assertivas, *ipsis verbis*:

[...] Preambularmente, necessário distinguir a figura do Estado, a saber: Governo e Administração Pública, de forma a não confundir atos de governo com atos administrativos. Destacando-se que a Administração não pratica atos de Governo, mas sim, atos administrativos (de execução) e por isso não se confundem com o Governo.

79. Dessa forma, não cabe à Administração Pública a prática de atos de governo, mas sim de atos administrativos próprios e ela é responsável pela execução desses atos.

80. A propósito, trago à baila o percuciente magistério do Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, com espeque ex cathedra da preclara Administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a propósito citado pelo Eminentíssimo Conselheiro Presidente José Euler Potyguara Pereira de Mello, em seu judicioso voto de desempate, sem grifos no original, *in verbis*:

[...] a estrutura do Estado, embora uma, permite o contorno de dois complexos diferenciados na sua atuação: o Governo e a Administração Pública.

Embora seja comum a aproximação e até mesmo a substituição leiga de uma expressão pela outra, é mister diferenciá-las para compreender o objeto do direito administrativo, o qual não vem a tratar de maneira direta dos órgãos e funções do Governo.

De uma maneira bastante simplificada e reforçando o que fora anteriormente dito, pode-se dizer que o Governo, por meio de atos de soberania, define as diretrizes políticas a serem seguidas, tendo como referencial o interesse público. Já à Administração Pública cabem os atos de execução e concretização de tais diretrizes (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 15. Ed., p. 53).

Nesse sentido, verifica-se que o Governo atua de maneira independente, sem eventual responsabilização pessoal decorrente de sua atuação, devendo obediência apenas aos preceitos constitucionais. De outra sorte, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Administração Pública assume responsabilidade objetiva perante seus atos (sic) (grifou-se).

14. Sem maiores arrojados, técnica e cuidados científicos, próprios dos compêndios e clássicos, pode-se conceituar Ato de Governo como sendo: a manifestação estatal na condução das macro-metas públicas, de interesse social, materializado como expressão política de comando, emanada de Chefes de Poderes, com vista a garantir a soberania estatal, a higidez da estrutura federativa, bem como o atingimento dos objetivos traçados pela Ordem Constitucional Maior.

15. Já o Ato de Gestão, em linguagem não científica, pode ser entendido como: a execução dos pactos e contratos, firmados pela Administração Pública, com outros entes públicos ou privados, com a finalidade de corporificar os objetivos traçados pela República Federativa Brasileira.

16. Por isso que o julgamento de procedimentos fiscalizatórios afetos a atos qualificados como de governo, praticados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, refoge à competência constitucional das Cortes de Contas, ocasião em que auxilia, mediante parecer prévio, o Poder Legislativo, com fulcro nos preceptivos entabulados nos arts. 31, §§ 1º e 2º, 49, IX, e 71, I, tudo da CF/88, dada o seu caráter eminentemente político; neste ponto, assinto com o embargante.

17. Tal assertiva, contudo, não induz à compreensão de que todas as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, inclusive àquelas consideradas como de gestão, seriam julgadas, exclusivamente, pelo Poder Legislativo e que ao Tribunal de Contas seria atribuída apenas a função de auxiliar, conforme pretende fazer crer o recorrente, sob pena de esvaziar as atribuições constitucionais atribuídas às Cortes de Contas.

18. O pensamento de que o Tribunal de Contas não pode julgar as contas do ordenador de despesa quando este for o Chefe do Poder Executivo, não é a melhor exegese do art. 31 da CF/88, haja vista que é essência do Estado Democrático de Direito a universalidade na fiscalização dos administradores de recursos públicos, sendo inconcebível a concessão de privilégio ao Prefeito Municipal ordenador de despesas em sacrifício à Administração Pública, decorrente da ausência de fiscalização.

19. O insigne o jurista Flávio Sátiro Fernandes aduz que a universalidade é um dos princípios regentes da fiscalização contábil, orçamentária, patrimonial e financeira, de sorte que toda e qualquer pessoa que administre recursos públicos tem o dever de prestar contas dos seus atos.

20. Trazendo à baila a intelecção do art. 71, II, da CF/88, é possível perceber que o constituinte originário conferiu ao Poder Legislativo a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

competência para o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo (contas de governo), ao passo que ao Tribunal de Contas conferiu o julgamento das contas de gestão de toda e qualquer autoridade responsável, não fazendo qualquer ressalva quanto ao Chefe do Poder Executivo, como acentua Maria Carolina Barros Carvalho Fugagnoli, *ipsis verbis*:

[...] o julgamento da hipótese do art. 71, II, da Carta Federal abrange todos aqueles que gerem recursos públicos, diferentemente do julgamento do Poder Legislativo, que alcança apenas o Chefe do Executivo responsável pelas contas globais (sic) (grifou-se).

21. Com efeito, o fato de o ordenador de despesas ser o Prefeito não o torna imune a ação fiscalizadora da Corte de Contas, de sorte que os atos que importam em gestão de recursos públicos devem ser sindicados e julgados pelo Tribunal de Contas.

22. Assim, quando o Prefeito Municipal acumula as funções de ordenador de despesa, ao revés do que alegou o recorrente, suas contas devem ser julgadas separadamente, de acordo com o regime das contas públicas, que podem ser classificadas em contas de gestão, julgadas pelo Tribunal de Contas, ou contas de governo, julgadas pelo Poder Legislativo: (a) As contas de governo – anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, cujo julgamento compete à Câmara Legislativa Municipal, sendo que, em tal hipótese, o Tribunal de contas auxilia o Poder Legislativo, emitindo parecer prévio sobre tais contas, nos termos dos artigos 31, §§ 1º e 2º, c/c 71, I e 75, tudo da CF/88 e, (b) As contas de gestão - periodicamente ou a qualquer tempo (nas chamadas tomadas de contas), cujo julgamento compete aos Tribunais de Contas, o qual se consubstancia em decisões com força de título executivo, consoante artigos 71, II e §3º, c/c 75, tudo da CF/88.

23. Isso porque, repise-se, que o regime das contas públicas segue a natureza dos atos administrativos a que elas se referem, não sendo possível falar destarte em contas públicas em função da qualidade da pessoa que as administra, como pretende fazer acreditar o recorrente. Nesse sentido, é a firme posição do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em precedente de minha lavra, *in litteris*:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO E CONTRADIÇÃO NA DECISÃO OBJURGADA. NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO COMO EMBARGOS. QUESTÃO DE ORDEM SUSCITADA. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA FISCALIZAR ATOS GESTÃO PRATICADOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICÍPIO. EXAME DE OFÍCIO DA MATÉRIA POSTA. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

JULGADA IMPROCEDÊNCIA. [...] 3. É improcedente a alegação do embargante, in casu, visto que o Tribunal de Contas detém, sim, competência para fiscalizar os atos perpetrados pelo Prefeito Municipal, quando qualificados como de gestão, a teor do preceptivos encartados nos arts. 71, II, c/c 75, ambos da CF/88. (precedentes: STF Medida Cautelar na Reclamação 15902-DF, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 21.06.2013; STJ. RMS 13.499/CE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2002, DJ 14/10/2002, p. 198) (**TCERO - Processo n. 2700/2014, relator: CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**, j. 15.10.2014) (sic) (grifou-se).

24. Não se pode olvidar do fato de que o Tribunal de Contas tem essência oriunda na estruturação do Estado Democrático de Direito, possuindo, por isso, insofismável relevância à fiscalização técnica das contas dos agentes públicos, tendo em vista o protagonismo em garantir à sociedade a transparência e o exame das contas públicas, bem como na aferição da escorreita aplicação dos recursos públicos, detendo, para tanto, o poder sancionatório em face dos agentes públicos que não atuam em consonância com os fundamentos insculpidos na Constituição Federal.

25. Ademais, é de ciência que a Câmara dos Vereadores apenas realiza julgamento das contas globais do Chefe do Executivo, não tendo competência de imputar multa ou débito ao gestor improbo, por não haver previsão legal para tal ato.

26. De tal sorte, que, se ao Tribunal de Contas não fosse conferido o poder/dever de julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas, bastaria que esse acumulasse a função de ordenador para que fosse anulado o poder fiscalizatório do Estado e da sociedade, atribuídas as Corte de Contas, indispensáveis ao desempenho da Administração Pública estruturada num Estado Democrático de Direito, como bem averbou o Eminentíssimo Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão, o Dr. José de Ribamar Caldas Furtado, *ipsis litteris*:

[...] bastaria o Prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesas estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante imputação de débito prevista no artigo 71, §3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não poder imputar débito ao Prefeito.

27. Noutro giro, a Câmara Municipal é órgão eminentemente político e, justamente por não deter competência para o exame técnico das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

contas de governo do Chefe do Executivo, é obrigatoriamente auxiliado pelo Tribunal de Contas.

28. Sobreleva dizer que a fiscalização instaura pela Corte de Contas para aferir a conformidade legal dos atos praticados por Prefeito, enquanto ordenador de despesas, não se confunde com o Parecer Prévio emitido em sede das contas de governos (art. 31, §§ 1º e 2º, c/c art. 71, I, e art. 75, tudo da CF/88), de caráter opinativo, que é submetido à Câmara dos Vereadores, uma vez que sua resolução consubstancia autêntico julgamento, cuja competência constitucional foi, exclusivamente, reservada à Corte de Contas, com substrato no preceptivo encartado no inciso II, do art. 70, da Constituição da República, aplicável por expressa simetria jurídica, aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, onde houver, nos termos do art. 75, da Norma Vértice Maior (CF/88).

29. **Com tais digressões, resta cristalino que o Prefeito que pratica atos de administrador (distintos dos atos inerente à sua função de governo), deve prestar contas ao Tribunal de Contas e por este ser julgado.** A propósito, agasalham-se a temática em testilha, outros substanciais precedentes do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO Nº 147/2011- PLENO PROFERIDO NOS AUTOS DO PROCESSO Nº 0741/2002/TCE-RO (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL). RECURSO PRÓPRIO E TEMPESTIVO. CONHECIMENTO. NEGAR PROVIMENTO. MANTER INALTERADO OS TERMOS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. “[...] **o fato de ser Prefeito não significa que o ordenador de despesas goza isenção de responsabilidade, de sorte que os atos que importam em gestão de recursos públicos devem ser julgados pelo Tribunal de Contas. Assim, quando o Prefeito municipal acumula as funções de ordenador de despesa, suas contas devem ser julgadas separadamente:** a) contas de governo - anualmente, as contas de governo pela Câmara Legislativa, sendo emitido parecer prévio pelo Tribunal de contas, nos termos do artigo 71, I e 75 da CF/88; b) contas de gestão - periodicamente ou a qualquer tempo (nas chamadas tomadas de contas), através de emissão de acórdão pelo Tribunal de Contas com força de título executivo, consoante artigos 71, II e §3º e 75, da CF/88.” (TCERO – Processo n. 3842/2013, relator: **Conselheiro Valdivino Crispim de Souza**, j. 31.07.2014) (sic) (grifou-se).

REPRESENTAÇÃO. APONTAMENTO DE IRREGULARIDADES. CITAÇÃO. 1. Infringência a dispositivos da Lei nº 8.666/93 apontados pela Unidade Técnica e Ministério Público de Contas. 2. **Responsabilidade do Prefeito pelos atos de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

gestão (Contas de Gestão) praticados durante o mandato.
3. Competência constitucional do Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão (Art. 71, II, CF) que não se confunde com o julgamento dos atos de governo (Contas de Governo) realizado pelo Poder Legislativo Municipal (Art. 71, I, da CF). REPRESENTAÇÃO CONHECIDA E PROCEDENTE. MULTA. DETERMINAÇÕES. (TCERO – Processo n. 1061/2011, relator: Conselheiro Substituto Davi Dantas da Silva, j. 21.03.2013) (sic) (grifou-se).

30. Dessa forma, a fiscalização instaurada pela Corte de Contas para aferir a conformidade legal dos atos praticados por Prefeito, enquanto ordenador de despesas, não se confunde com o Parecer Prévio emitido em sede das contas de governo (art. 31, §§ 1º e 2º, c/c artigo 71, I, e artigo 75, todos da CF/88), de caráter opinativo, que é submetido à Câmara dos Vereadores, uma vez que sua resolução consubstancia autêntico julgamento, cuja competência constitucional foi, exclusivamente, reservada ao Tribunal de Contas.

31. Revela-se, assim, relativa autonomia entre o juízo político realizado pelo Poder Legislativo Municipal, acerca das contas de governo apresentadas pelo Chefe do Executivo e a cognição da Corte de Contas, em procedimento fiscalizatório envolvendo atos de gestão produzidos pelo Prefeito Municipal, na condição de ordenador de despesas, haja vista a instauração de TCE para apuração de dano ao Município de Vilhena-RO, em razão da utilização de recursos públicos para custear juros e multas relacionadas a atrasos no repasse das contribuições previdenciárias e atrasos no pagamento de parcelamento de débitos junto ao instituto de previdência.

32. Outrossim, destaca-se que o caso dos autos principais não se trata de **análise das contas de governo do ex-prefeito, mas de irregularidades cometidas por ele quando na função de gestor do Município em questão, o que, indubitavelmente, atrai a competência dessa Corte de Contas para realizar tal julgamento.**

33. **Como bem salientado pelo Parquet de Contas, por ocasião de sua manifestação regimental, saliento que a tese do recorrente se baseia na decisão do STF, proferida no RE n. 848.826 - Recurso Extraordinário, que, por sua vez, tem efeito específico aos fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar n. 64, de 1990, alterado pela Lei Complementar n. 135, de 2010.**

34. Neste sentido tem se posicionado o Colendo Poder Judiciário do Estado de Rondônia, *ipsis litteratim*:

[...]

35. Com efeito, a emissão de parecer prévio em casos como dos autos principais se dá exclusivamente para fins de sanção política de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

inelegibilidade, não influenciando, assim, sobre as sanções pecuniárias, cuja competência para impô-las pelo Tribunal de Contas advém do inciso VIII, do art. 71 da CF/88. Nesse sentido dispõe a Resolução n. 266/2018/TCE-RO, in litteratim:

Art. 1º - No processo de contas de gestão em que o prefeito figurar como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá: I – parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010); e II – acórdão de julgamento, para os demais efeitos, como, por exemplo, imputação de débito, aplicação de multa, entre outros (sic) (grifou-se).

36. Nesse diapasão, im procedentes são as preliminares genéricas arguidas pelo recorrente, no que tange à nulidade do feito por não ter adotado posicionamento do STF, em incidente de assunção de competência ou de resolução de demanda nos termos do art. 927, III do CPC, visto ser incabível no presente caso (Destaque nosso).

Nessa senda foi a manifestação do Ministério público de Contas no Parecer n. 0242/2019-GPGMPC (ID 836114), da lavra da Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo, *in verbis*:

VIOLAÇÃO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Inicialmente, alegou o recorrente a nulidade dos autos por violação do devido processo legal com ofensa ao art. 5º, inciso LIV da CF, em decorrência do posicionamento do STF, declarando incompetência dos Tribunais de contas para julgar contas de prefeitos municipais e imputar-lhes débitos e multas.

Como se sabe a Constituição Federal, em observância à dualidade do regime de contas públicas, atribuiu ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, o julgamento das contas dos Prefeitos Municipais, nos termos do artigo supramencionado, e, por outro lado, estipulou que as contas dos demais administradores municipais, dentre os quais se destacam os ordenadores de despesas, seriam julgadas pelo Tribunal de Contas, consoante leitura conjugada de seus artigos 71, incisos I e II, e 75.

Nos casos em que há cumulação da função de ordenador de despesa, o Prefeito deve ter suas contas de governo julgadas pela Câmara Municipal, com emissão de parecer prévio pela Corte de Contas, e as de gestão julgadas pelo Tribunal de Contas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

a teor do que dispõe os arts. 71, II e 75 da Constituição Federal, exceto para fins do art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei complementar 64/90, que será exercida pelas Câmaras Municipais.

Nessa senda é a jurisprudência da Corte de Contas do Estado de Rondônia, consoante demonstram os precedentes abaixo colacionados:

[...]

Dessa forma, o citado entendimento decorre do fato de que a fiscalização instaurada pela Corte de Contas para aferir a conformidade legal dos atos praticados por Prefeito, enquanto ordenador de despesas, não se confunde com o Parecer Prévio emitido em sede das contas de governo (artigo 31, §§ 1º e 2º, c/c artigo 71, I, e artigo 75, todos da CF/88), de caráter opinativo, que é submetido à Câmara dos Vereadores, uma vez que sua resolução consubstancia autêntico julgamento, cuja competência constitucional foi, exclusivamente, reservada ao Tribunal de Contas.

Revela-se, assim, relativa autonomia entre o juízo político realizado pelo Poder Legislativo Municipal, acerca das contas de governo apresentadas pelo Chefe do Executivo e a cognição da Corte de Contas, em procedimento fiscalizatório envolvendo atos de gestão produzidos pelo Prefeito Municipal, na condição de ordenador de despesas.

Outrossim, destaca-se que o caso dos autos principais não se trata de análise das contas de governo do ex-prefeito, mas de irregularidades cometidas por ele quando na função de gestor do município, o que, indubitavelmente, atrai a competência dessa Corte de Contas para realizar tal julgamento.

Conforme explica Hélio Mileski “o prefeito municipal é mais que o condutor político do município, ele também é o administrador, o gestor dos bens e dinheiros públicos, assumindo uma dupla função - política e administrativa”. E enfatiza, com base em decisões do Superior Tribunal de Justiça, que, “justamente por isso, o Poder Judiciário, quando examina o tema, tem decidido reiteradamente, sob o argumento de que, sendo responsável por uma dupla função, o prefeito municipal também se submete a um duplo julgamento: um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio, e outro técnico, a cargo do Tribunal de Contas”.

A decisão do STF a que se refere o insurgente, teve por base o RE 848826 - Recurso Extraordinário que tem efeito específico aos fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Neste sentido tem se posicionado o Poder Judiciário do Estado de Rondônia, senão vejamos:

[...]

Nessa senda, a emissão de parecer prévio em casos como dos autos principais se dá exclusivamente para fins de sanção política de inelegibilidade, não influenciando, assim, sobre as sanções pecuniárias, cuja competência para impô-las pelo Tribunal de Contas advém do inciso VIII, do art. 71 da CF/88.

Nesse sentido dispõe a Resolução n. 266/2018/TCE-RO, senão vejamos:

Art. 1º - No processo de contas de gestão em que o prefeito figurar como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá:

I - parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal, **para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010); e**

II - **acórdão de julgamento, para os demais efeitos, como, por exemplo, imputação de débito, aplicação de multa, entre outros.**

Nesse diapasão, improcedente as preliminares arguidas pelo recorrente, no que tange à nulidade do feito por não ter adotado posicionamento do STF, em incidente de assunção de competência ou de resolução de demanda nos termos do art. 927, III do CPC, visto ser incabível no presente caso.

Alfim, ressalte-se, a lisura na instrução processual no processo de tomada de contas originário do recurso de reconsideração em análise, tendo sido observado o devido processo legal e a competência constitucional desta Corte de Contas, em consonância com os arts. 71, inciso I, 75, “caput”, e 31 e seus parágrafos 1º e 2º, todos da Constituição Federal, sendo legítima a apreciação da TCE, imputação de débito e a aplicação de multa ao prefeito na condição de ordenador de despesa no município (Destaque nosso).

Assim, como bem enfatizou o e. Relator, em consonância com o entendimento do Ministério Público de Contas, não há que se falar em incompetência dessa Corte de Contas para o julgamento realizado nos autos originários, vez tratar-se de processo de contas de gestão em que o embargante figurou como ordenador de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

despesa, devendo, portanto, a tese de uniformização de jurisprudência aventada ser afastada, precipuamente porque não há qualquer omissão no acórdão embargado.

No que concerne às demais omissões alegadas pelo embargante, relativas a questões que giram em torno de sua responsabilização nos autos originários, destaca-se que foram devidamente superadas nos autos do recurso de reconsideração, tanto pelo MPC quanto pelo magistrado de contas, senão vejamos.

O Ministério Público de Contas acerca das teses levantadas pelo embargante, com o objetivo de afastar sua responsabilidade, assim se manifestou:

MÉRITO

No intuito de afastar sua responsabilidade e a penalidade impostas, alega o recorrente que a intempestividade no pagamento dos compromissos públicos pode ocorrer em qualquer esfera de governo e de poder, com conseqüente pagamento de encargos financeiros (multa, juros e correção) e que nem sempre o atraso no cumprimento da obrigação é motivado pelo gestor da coisa pública, não cabendo análise superficial, mas do conjunto das "contas do exercício" e todos os fatores que impactam diretamente as contas públicas, tais como: as metas fiscais, constitucionais, orçamentárias e contábeis.

Arguiu ainda, que inúmeros podem ser os motivos para o pagamento da despesa após o vencimento da obrigação e cita como os mais comuns: bloqueio judicial de conta bancárias; insuficiência de recurso por causa da redução de arrecadação; problema na fase de liquidação; ausência de repasse de recurso financeiro pelo órgão federais ou estaduais; retenção de receita derivada de repasse; não repasse de recurso de convênio.

Improcedente os argumentos do recorrente, visto que estes somente podem ser considerados, quando devidamente justificado e comprovado o motivo alheio à vontade do gestor.

O recorrente foi chamado aos autos no processo originário e não apresentou documentos hábeis a comprovar tais argumentos.

Vale salientar que na seara pública compete ao gestor demonstrar que empregou corretamente os recursos que lhe são confiados. Alegar e não provar o alegado, importa nada alegar (*Allegare nihil et allegatum non probare paria sunt*).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

“Processualmente, o fato alegado, mas não comprovado, é “fato” inexistente. Isto é, juridicamente, não existe. Se assim o é, não tem validade jurídica, tampouco eficácia.”

Ademais, ainda que restasse comprovado queda na arrecadação ou outra causa para a deficiência do caixa, a medida adequada seria a redução do gasto público, com ações como o contingenciamento de despesas discricionárias.

Da mesma forma não procede o argumento de que nem sempre a intempestividade no pagamento possa ser atribuída ao gestor, e que deve ser feita uma análise conjuntural das contas públicas e dos fatores que a impactam.

O relator no voto condutor dispôs com maestria acerca da responsabilidade do gestor pelos atrasos nos repasses:

A primeira premissa decorre da ideia de que, em tese, o atraso ilícito gera uma despesa desnecessária. Uma vez que a obrigação previdenciária tem exigibilidade completamente previsível e não existe adequado planejamento e controle orçamentário-financeiro, os encargos passam a integrar o passivo financeiro do ente público, diminuindo o seu patrimônio líquido. Do contrário, poderia o valor dos encargos ser revertido em prestação de serviço público.

44. Ademais, o ilícito decorrente de atrasos nos repasses das contribuições também implica em prejuízo não quantificável para os institutos, que deixam de aplicar em investimentos financeiros a receita legalmente designada e não auferem os rendimentos.

45. Quanto à segunda premissa, tem-se que a responsabilização pelo ressarcimento das despesas geradas pelo pagamento de encargos ultrapassa a mera comprovação da intenção quanto ao uso da verba em desvio de finalidade pública ou em proveito próprio.

46. Parte-se da inteligência de que são verdadeiros deveres do administrador público conferir máxima efetividade ao princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos institutos de previdência; conhecer e observar os prazos e formas legais para transferência das contribuições previdenciárias; e primar pelo planejamento e controle da despesa, acautelando-se para evitar que o endividamento público se agigante.

Considerando ainda que a ilicitude e o prejuízo em questão, no mais das vezes, são causados por má-gestão da coisa pública, o dever de ressarcimento (por vezes expressivo) somente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

haveria de ser eximido após análise acurada da conduta do responsável.

48. Na questão em debate, será irrelevante a situação de a receita de contribuições ter ou não sido utilizada em alguma finalidade pública caso seja demonstrado, ilustrativamente, que o administrador atrasou os repasses e gerou os encargos para remediar déficit que poderia evitar se cumprisse a contento o dever de planejamento e controle orçamentário-financeiro, com proporcional limitação de empenhos e movimentações financeiras.

49. É dizer que a conduta que resulta na ilicitude danosa pode ter, como elemento volitivo, o enriquecimento ilícito ou a utilização em finalidade alheia ao interesse público (dolo específico). Porém, a ilicitude danosa estará igualmente presente se comprovada consciência e vontade de não efetuar o repasse, ainda que não houvesse sem intenção especial (dolo genérico); ou existir falta de diligência na gestão pública (culpa em sentido estrito).

50. Assim, sob pena de não haver tutela adequada do erário, a fiscalização exercida por este órgão de controle em face de prejuízo causado à administração por ato ilegal, ineficiente e antieconômico deve abranger as hipóteses de dolo específico, dolo genérico ou culpa estrita.

...

Assim, a proposta de voto que esta relatoria apresenta é para que o Tribunal de Contas firme precedente no sentido de que, caracterizada ação ou omissão dolosas ou culposas, deve-se imputar dever de ressarcimento de recursos utilizados para pagamento de encargos por atraso no repasse das contribuições previdenciárias aos institutos (juros e multa), por configurar despesa imprópria, desnecessária, antieconômica e atentatória ao princípio da eficiência.

65. No sentir desta relatoria, a evolução jurisprudencial ora proposta é uma medida adequada, necessária e proporcional para que se atinja o objetivo de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial dos institutos de previdência, mas também, em idêntica proporção, contribuir para que os entes públicos deixem de onerar seus cofres com despesas completamente evitáveis mediante planejamento ou ações de controle pertinente.

Ressalte-se, que o dever de diligência é inerente a todo aquele que assume cargo ou função pública, bem como, também recai sobre ele a responsabilidade pela ausência de adoção das precauções



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

necessárias para conduzir os atos administrativos na estrita observância dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, bem como do interesse público a ele confiado.

As graves infrações à norma legal, identificadas nos autos concernente à intempestividade dos pagamentos de contribuições previdenciárias e dos parcelamentos previdenciários, representam grave infração à norma legal, que culminaram no pagamento de encargos no montante de R\$ 1.721.230,30 no período de janeiro a agosto de 2015, não tendo sido imputado o dano em razão da modulação dos efeitos, conforme item II do Acórdão APL-TC 0313/2018.

Nessa senda, justa a responsabilização do recorrente com o julgamento pela irregularidade da TCE, assim como a aplicação da penalidade ao recorrente (Destaque nosso).

Nesse diapasão foi o entendimento esposado no acórdão embargado, conforme verifica-se abaixo:

II.3 - DO MÉRITO

37. Na mesma senda do que esposado no opinativo ministerial, não se acolhe a mencionada argumentação defensiva, porquanto amplamente demonstrado nos autos as irregularidades perpetradas.

38. Importa consignar que, no intuito de afastar sua responsabilidade e a penalidade impostas, aduziu o recorrente, o **Senhor José Luiz Rover**, que a intempestividade no pagamento dos compromissos públicos pode ocorrer em qualquer esfera de Governo e de Poder, com conseqüente pagamento de encargos financeiros (multa, juros e correção) e que nem sempre o atraso no cumprimento da obrigação é motivado pelo gestor da coisa pública, não cabendo análise superficial, mas do conjunto das "contas do exercício" e todos os fatores que impactam diretamente as contas públicas, tais como: as metas fiscais, constitucionais, orçamentárias e contábeis.

39. Para, além disso, reverberou que os motivos para o pagamento da despesa após o vencimento da obrigação podem ser os mais variados, inclusive, cita como os mais comuns: bloqueio judicial de conta bancárias; insuficiência de recurso por causa da redução de arrecadação; problema na fase de liquidação; ausência de repasse de recurso financeiro pelos órgãos federais ou estaduais; retenção de receita derivada de repasse; não repasse de recurso de convênio, etc.

40. Nada obstante, os argumentos do recorrente não se sustentam, uma vez que somente poderiam ser considerados,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

quicá, quando devidamente justificados e comprovados os motivos alheios à vontade do gestor.

41. Ao contrário, o recorrente, o Senhor José Luiz Rover, foi chamado aos autos no processo originário e não apresentou documentos hábeis a comprovar tais argumentos, haja vista que, diante do múnus público, compete ao gestor demonstrar que empregou corretamente os recursos que lhe são confiados.

42. Ainda que restasse comprovado queda na arrecadação ou outra causa para a deficiência do caixa, a medida adequada seria a redução do gasto público, com ações como o contingenciamento de despesas discricionárias.

43. Não procede, também, o argumento de que nem sempre a intempestividade no pagamento possa ser atribuída ao gestor, e que deve ser feita uma análise conjuntural das contas públicas e dos fatores que a impactam, uma vez que o Douto Conselheiro-Relator, por ocasião do voto condutor, dispôs com maestria acerca da responsabilidade do gestor pelos atrasos nos repasses, *in litteratim*:

[...]

44. Por derradeiro, ressalto que o dever de diligência é inerente a todo aquele que assume cargo ou função pública, bem como, também recai sobre ele a responsabilidade pela ausência de adoção das precauções necessárias para conduzir os atos administrativos na estrita observância dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, bem como do interesse público a ele confiado.

45. As graves infrações à norma legal, identificadas nos autos concernente à intempestividade dos pagamentos de contribuições previdenciárias e dos parcelamentos previdenciários, representam grave infração à norma legal, que culminaram no pagamento de encargos no montante de **R\$ 1.721.230,30 (um milhão, setecentos e vinte e um mil, duzentos e trinta reais e trinta centavos), no período de janeiro a agosto de 2015, não tendo sido imputado o dano em razão da modulação dos efeitos, conforme item II do Acórdão APL-TC 0313/2018, razão pela qual a responsabilização do recorrente, o Senhor José Luiz Rover, no que alude à multa aplicada resta adequada, pelo que, nos termos da fundamentação, deve ser mantido o quantum fixado (Destaque no original).**

Outrossim, necessário destacar que o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que o “jugador não está obrigado a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão," *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, ERRO MATERIAL. AUSÊNCIA. 1. Os Embargos de Declaração, conforme dispõe o art. 1.022 do CPC, destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade, eliminar contradição ou corrigir erro material existente no julgado, o que não ocorre na hipótese em apreço. 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. [...]** 4. **Percebe-se, pois, que o embargante maneja os presentes aclaratórios em virtude, tão somente, de seu inconformismo com a decisão ora atacada, não se divisando, na hipótese, quaisquer dos vícios previstos no art. 1.022 do Código de Processo Civil, a inquirir tal decisum.** 5. Embargos de Declaração rejeitados. (EDcl no MS 21.315/DF, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/06/2016, DJe 15/06/2016) (Destaque nosso)

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento dessa Corte de

Contas:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. NÃO VERIFICADA. ERRO MATERIAL. PARCIAL PROVIMENTO. 1. **Consoante entendimento do STJ, o julgador não está compelido a analisar todos os argumentos invocados pela parte, quando já tenha encontrado fundamentação satisfatória para dirimir integralmente o litígio.** 2. Não há falar em omissão quando somente nos embargos de declaração o responsável arguiu a ocorrência da prescrição, podendo, porém, ser analisada como questão de ordem pública. 3. A imputação de débito ao gestor em razão da prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico que resulte dano ao erário não se enquadra como ilícito civil como descrito no RE 669.069/MG. 4. O transcurso de mais de 5 anos entre a prática de ato inequívoco que importe apuração do fato e a citação do responsável resulta na prescrição da pretensão punitiva da Corte, afastando as multas porventura aplicadas, nos termos da Lei n. 9.873/99 e precedentes da Corte de Contas. 5. A existência de erro material no Acórdão impugnado autoriza sua correção nos termos do art. 95 do Regimento Interno. (Processo n.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2012/18 – TCE/RO. Acórdão AC2-TC 00590/18. Relator: Paulo Curi Neto. Data da sessão: 22 de agosto de 2018) (Destaque nosso)

Com efeito, não se pode perder de vista, quando diante da responsabilização do agente público, ainda mais em se tratando de culpabilidade, que o simples fato de exercer uma função pública acarreta um compromisso para com o Estado e a sociedade, impondo o cumprimento de deveres funcionais, os quais, inobservados, conduzem à responsabilização por mero proceder culposo, sendo desnecessária a configuração de dolo, tornando suficiente a demonstração nos fundamentos da decisão proferida a prática de atos com infração à norma legal, o que fora devidamente observado no acórdão embargado, bem como nos autos originários.

Dessa feita, as insurgências levantadas pelo embargante não configuram contradição, tampouco omissão, sendo vedada a utilização do corrente meio de impugnação para rediscutir matéria de fundo, o que autoriza sua rejeição, na linha do que entende essa Corte de Contas, visto que o mero inconformismo da parte quanto aos fundamentos fáticos e jurídicos que integram as razões de decidir do julgado, bem como quanto ao próprio resultado do julgamento, não enseja o provimento dos embargos de declaração, por se tratar de instrumento de natureza integrativa e aperfeiçoadora dos julgamentos.⁹

Finalmente, em relação aos efeitos modificativos ou infringentes pretendidos pelo embargante, já se sabe que a admissão de tais efeitos aos aclaratórios é medida excepcional, só tendo cabimento quando, acolhidos os embargos – sanando, portanto, eventual omissão, obscuridade e/ou contradição – a medida implicar em alteração do julgamento do *meritum causae*.

Os efeitos infringentes nos embargos de declaração não são decorrência automática da interposição ou, ainda, do simples acolhimento da irresignação, são consequência da alteração sofrida pela decisão impugnada, tal como

⁹ Acórdão APL-TC 00117/17. Processo 00145/17-TCE-RO. Embargos de Declaração. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto. Data do Julgamento: 06 de abril de 2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ressaltado pelo Conselheiro Paulo Curi Neto quando da apreciação de aclaratórios nos autos do Processo n. 2742/2014:

[...] os efeitos infringentes dos embargos de declaração não constituem objeto do provimento do pedido principal da parte, mas mera consequência lógico-jurídica da complementação (eliminação) da omissão, do esclarecimento (supressão de obscuridade) ou do aperfeiçoamento (correção de contradição) do julgado embargado.

Todavia, esse não é o caso dos autos, em que, diante da inexistência de vício a ser sanado pela Corte de Contas, não ocorrendo, portanto, modificação no *decisum* impugnado, não há que se falar em atribuição de efeitos infringentes.

Portanto, sem maiores dificuldades, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que não há qualquer omissão ou contradição na decisão recorrida e, por consequência, esta não merece qualquer reparo, não havendo que se cogitar do efeito modificativo pretendido, por inviabilidade, na via eleita, de rediscussão do *meritum causae*, como intentado pelo embargante.

Ante todo o exposto, manifesta-se este Ministério Público de Contas pelo **conhecimento** dos presentes Embargos de Declaração, por atender aos pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pelo seu **desprovimento**, vez que não há na decisão impugnada qualquer vício que justifique a interposição de aclaratórios, mantendo-se inalterados os termos do APL-TC 379/2019.

É como opino.

Porto Velho, 11 de março de 2020.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 11 de March de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS