

**PROCESSO:** 05496/2023-5

**ESPÉCIE PROCESSUAL:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**MUNICÍPIO:** ARARIPE

**EXERCÍCIO:** 2019

**EMBARGANTE:** GIOVANE GUEDES SILVESTRE

**ADVOGADOS:** FRANCISCO IONE PEREIRA LIMA, OAB/CE nº 4.585

FLÁVIO HENRIQUE LUNA SILVA, OAB/CE nº 31.252

MATHEUS NOGUEIRA PEREIRA LIMA, OAB/ CE nº 31.251

**RELATOR:** CONSELHEIRO R HOLDEN QUEIROZ

### RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Embargos de Declaração opostos pelo Senhor GIOVANE GUEDES SILVESTRE, por meio de seus representantes jurídicos habilitados nos autos, em face do “julgamento do presente processo de prestação de contas de governo (exercício 2017)”, ocorrido na sessão virtual do Pleno, “realizada entre os dias 23/01/2023 a 27/01/2023”.

Consta nos autos a **CERTIDÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZO N° 2016/2023**, exarada pelo Secretário de Serviços Processuais atestando a tempestividade dos presentes Embargos de Declaração, uma vez que apresentados “**antes da expedição de comunicação processual** ao(à) interessado(a), ou seja, antes do termo inicial do prazo, na forma do art. 218, § 4º da Lei nº 13.105, de 13 de março de 2015 (Código de Processo Civil)”.

Em seguida, vieram-me os autos conclusos.

Para fins de registro, consigna-se ser, neste caso,  **prescindível**  o pronunciamento do Órgão Técnico<sup>1</sup>, bem como do Ministério Público de Contas<sup>2</sup>.

É o breve relatório.

### VOTO

**Primeiramente**, quanto à admissibilidade dos embargos, destaco que a mera alegação de uma das hipóteses previstas em lei, quais sejam, omissão, contradição ou obscuridade, já leva ao seu conhecimento. Com efeito, tendo em

<sup>1</sup> Art. 96 O Relator do recurso apreciará sua admissibilidade e fixará os itens da decisão sobre os quais ele incide. [...] §5º **Havendo, a critério do relator, necessidade de exame técnico para fins de instrução, este será analisado pela Secretaria de Controle Externo. (Grifei) (RITCE/CE).**

<sup>2</sup> Art. 98: É obrigatória a audiência do Ministério Público nos recursos de reconsideração e de revisão, ainda que o recorrente tenha sido ele próprio (RITCE/CE).

vista que o pleito foi interposto tempestivamente, em face de decisão desta Corte, e por pessoa legitimada para tanto, **admito** os presentes Embargos de Declaração.

No **mérito**, registro, de logo, **não vislumbrar qualquer omissão, contradição ou obscuridade no acórdão recorrido**, mas mera irresignação da Embargante em relação à interpretação do direito aplicado.

É mister reforçar que o objetivo dos embargos de declaração é esclarecer obscuridade ou eliminar contradição, bem como suprir omissão, conforme dicação do artigo 31 da LOTCE<sup>3</sup>.

Dito isso, passo à análise dos argumentos do Embargante que sustenta a sua pretensão em dois fundamentos: “**NULIDADE DA SESSÃO VIRTUAL DE JULGAMENTO QUE ANALISOU AS CONTAS DE GOVERNO**” e “**OMISSÃO DO PARECER EMBARGADO QUANTO À APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO CONTIDO NO ART. 22, DA LEI Nº 13.655/2018**”.

A princípio, carece ser trazido ao prumo o objeto da pretensão do Embargante, tendo em vista que, contrariando o que se afirma nos aclaratórios, as Contas de Governo do Município de Araripe, julgadas na sessão virtual realizada entre os dias 23/01/2023 a 27/01/2023, **referem-se ao exercício de 2019**, logo não têm nenhuma relação com o exercício de 2017.

Ademais, ainda que fosse o caso, **não se pode eivar com nulidade toda a sessão plenária**, em função de um suposto incidente de nulidade no julgamento de um processo específico.

Quanto ao pleito preliminar de nulidade, sustenta o embargante:

Eminente Conselheiro Relator, o julgamento do presente processo de prestação de contas de governo (exercício 2017) foi realizado através da **sessão virtual de julgamento**, a qual foi realizada entre os dias 23/01/2023 a 27/01/2023.

Acontece, todavia, que o advogado do embargante, o Dr. **FRANCISCO IONE PEREIRA LIMA**, peticionou às fls...., protestando e requerendo para fazer sustentação oral no nominado processo e, mormente se insurgindo contra a modalidade adotada por esse respeitável Tribunal, no tocante à defesa substituir a necessária, imperiosa e indispensável sustentação oral, por uma gravação de vídeo, que em tese será feita pelo advogado e encaminhado previamente ao processo, porém, tal súplica fora indeferida pelo e. Conselheiro Relator, ex vi às fls. ...

<sup>3</sup> Art. 31. Cabe recurso de embargos de declaração, no prazo de 10 (dez) dias contra decisão definitiva do Tribunal, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição do acórdão ou resolução recorridos.

**PROCESSO N.º 05496/2023-5**

Defendeu-se que a realização de sustentação oral mediante a gravação de vídeo prévio anterior a sessão de julgamento não garante o amplo exercício do direito de defesa, tampouco o contraditório por parte do embargante, estando em inexorável desacordo com todos os diplomas processuais vigentes em nosso País, eliminando qualquer possibilidade do embargante apresentar uma defesa completa, eis que o seu desiderato é a sustentação oral.

Ocorre que referida solicitação fora indeferida monocraticamente pelo Douto Relator, tendo o presente processo sido julgado através de sessão virtual de julgamento, onde não houve a possibilidade de apresentação de sustentação oral quando do início do julgamento.

Desse modo, revela-se flagrante o prejuízo à defesa do embargante, eis que esta, digo, à defesa não está sendo garantido o efetivo exercício da ampla defesa, corolário, do devido processo legal e contraditório, todos preceitos constitucionais, sem os quais o processo em apreço não subsiste validamente.

Nesse contexto, vale observar que a realização de sustentação oral na ocasião do julgamento é de extrema importância ao embargante, sendo que a inobservância da forma prevista em lei para a sua realização acarreta um prejuízo presumido, que por si só, possui substância suficiente para que o ato seja declarado nulo.

Desse modo, o que se põe em risco com a violação das formas em tais situações é a própria função judicante, com reflexos irreparáveis na qualidade da jurisdição prestada, violando o processo fiscalizatório dessa corte de contas enquanto função jurisdicional, afastando não só o interesse pessoal do requerente, mas de todo e qualquer demandado, em todo e qualquer processo.

Dessa forma é cristalino o prejuízo para a defesa do embargante **porquanto houve a necessidade de defesa técnica/sustentação oral, objetivando melhor demonstrar o Direito do interessado.**

Releva destacar que, ao proferir a decisão contida no Despacho Singular que indeferiu o “**PEDIDO DE DESIGNAÇÃO DE JULGAMENTO PRESENCIAL**” do Processo nº. 08858/2020-7, este Relator o fez de forma fartamente motivada e fundamentada:

**PROCESSO Nº 01890/2023-7  
DESPACHO SINGULAR Nº 379/2023**

1. Trata-se de petição apresentada pelo Sr. Giovane Guedes Silvestre, por meio de advogado constituído nos autos, na qual, em suma, se opõe ao julgamento do Processo nº. 08858/2020-7 via sessão virtual.

2. Para tanto, o requerente aduz que “A realização de sustentação oral mediante a gravação de vídeo prévio anterior a sessão de julgamento não

**PROCESSO N.º 05496/2023-5**

garante o amplo exercício do direito de defesa, tampouco o contraditório por parte da requerente, estando em total desacordo de todos os diplomas processuais vigentes em nosso País, eliminando qualquer possibilidade da requerente apresentar uma defesa completa no prazo concedido”.

3. De início, ressalto que a ferramenta atinente à sustentação oral nos feitos submetidos ao Plenário Virtual deste Tribunal de Contas está regulamentada pela Resolução Administrativa nº. 08/2020. Ademais, possui como parâmetro modelos utilizados em diversos outros colegiados, inclusive Supremo Tribunal Federal (Resolução nº. 642/2019 alterada pela Resolução 699/2020).

4. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal já decidiu reiteradamente pela regularidade da utilização de sustentação oral em ambiente virtual de julgamento, senão vejamos:

Embargos declaratórios no agravo regimental na reclamação. **2. Pedido de destaque. Sustentação oral. Cerceamento de defesa não configurado. Resolução 699/2020, que alterou a Resolução 642/2019, para possibilitar a realização de sustentação oral no ambiente virtual.** 3. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Efeitos infringentes. Não configurada situação excepcional. 4. Embargos de declaração rejeitados. (Rcl 43900 AgR-ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 08/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-113 DIVULG 11- 06-2021 PUBLIC 14-06-2021)

EMENTA: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSUAL CIVIL. INDEFERIMENTO DE PEDIDO DE DESTAQUE PELO RELATOR. **JULGAMENTO VIRTUAL: POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE SUSTENTAÇÃO ORAL.** AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (MS 36502 AgR-segundo, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-221 DIVULG 03-09-2020 PUBLIC 04-09-2020)

DIREITO INTERNACIONAL E PROCESSUAL CIVIL. DUPLOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS. 1. Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão nas decisões embargadas. 2. O embargante foi regularmente notificado da inclusão da presente extradição na pauta da sessão virtual de julgamento e, conforme conteúdo das petições atravessadas pela própria defesa, teve inequívoca ciência da data do julgamento. **3. A decisão exarada no dia 03.08.2021 e publicada em 04.08.2021 foi clara ao permitir que o advogado apresentasse sustentação oral na forma do art. 5º-A da Resolução STF nº 642/2019.** 4. A presente via recursal não se mostra adequada para a revisão do mérito de julgamento que ocorreu regularmente. 5. Ausência de pressupostos processuais para prosseguimento dos embargos de declaração. 6. Embargos de declaração não conhecidos. (Ext 1641 ED-AgR-ED, Relator(a): ROBERTO

**PROCESSO N.º 05496/2023-5**

BARROSO, Primeira Turma, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 26- 11-2021 PUBLIC 29-11-2021)

5. No mesmo sentido, esse Tribunal de Contas igualmente tem decidido pela regularidade da sustentação oral realizada dentro do ambiente virtual. Em reforço, mesmo quando o feito é posteriormente destacado para sessão presencial, mantém-se válida a sustentação oral proferida em meio virtual (Processo n.º. 14713/2021-7, Ata n.º. 03/2022).

6. Destarte, por não observar mácula ao direito de defesa da parte ou qualquer irregularidade que obste a continuidade do julgamento do Processo n.º. 08858/2020-7 na sessão do Plenário Virtual em curso, INDEFIRO a solicitação de adiamento de seu julgamento.

Destarte, o indeferimento do pedido da Defesa em apresentar sustentação oral ao Plenário Virtual deste Tribunal de Contas, nos termos da Resolução Administrativa n.º. 08/2020, **não configura cerceamento do direito de defesa e não implica nenhuma nulidade**, uma vez que o Embargante foi regularmente notificado da inclusão do Processo n.º 08858/2020-7 na pauta da sessão virtual de julgamento e, conforme conteúdo das petições protocoladas pela própria defesa, teve inequívoca ciência desta, optando por nela não fazer sustentação oral e preferindo requerer a designação do julgamento do Processo n.º 08858/2020-7 para sessão plenária presencial, assumindo, assim, o risco de ver indeferido o pleito, como de fato ocorreu pelas razões já expostas.

Quanto à alegação de que a decisão embargada se omitiu em aplicar o entendimento contido no art. 22 da Lei n.º 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), vale ressaltar que o motivo específico que levou a emissão de PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO das Contas de Governo do Município de ARARIPE, exercício financeiro de 2019, foi o descumprimento do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que as despesas com pessoal atingiram 60,01% da receita corrente líquida.

Entretanto, paradoxalmente ao que afirma o Embargante, ao apreciar o caso, este Relator avaliou **todas as razões aduzidas pela Defesa**, inclusive aquelas não consideradas pela análise técnica, e **concluiu pela improcedência das suas teses** de que o aumento proporcional das despesas com pessoal se deveu à queda de receita e à concessão de reajustes impositivos nos vencimentos dos servidores públicos:

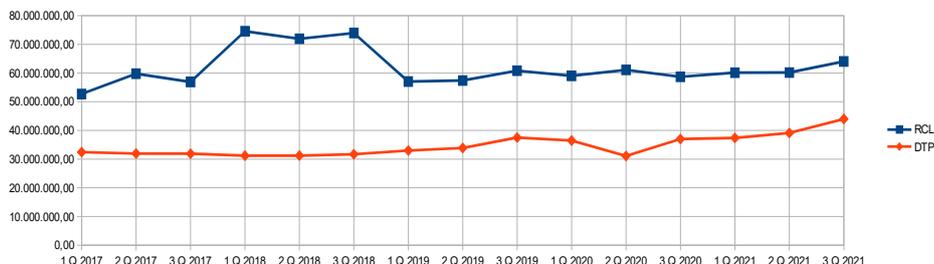
A princípio, observo que a análise técnica não enfrentou as razões expandidas pela Defesa de que não efetivou novas contratações e que o aumento da despesa com pessoal se deveu ao acentuado declínio da receita e a concessão de reajustes obrigatórios do piso salarial dos profissionais de educação e a recomposição anual nos vencimentos dos servidores.

Considerando ser esta a única irregularidade que, em tese, pode conduzir à desaprovação das presentes contas, analiso as razões trazidas à baila, a fim de verificar sua procedência.

Nesse sentido, apesar de a Defesa alegar e não comprovar, envidei esforços no sentido de conhecer a verdade material envolvida. Para tanto, recorri aos dados registrados no SIM, os quais, em cotejo com as informações extraídas da PCG, revelaram:

a) que nos últimos cinco anos (2017/2021), a Receita Corrente Líquida e a Despesa Total com Pessoal apresentaram a seguinte variação:

Gráfico 1 – DTP x RCL no período, por quadrimestre, no período 2017/2021



Depreende-se do gráfico 1 que, em todo o período analisado, a RCL se manteve em patamar assemelhado, ou seja, mais ou menos em torno de R\$ 60 milhões de reais, exceção feita ao exercício de 2018, imediatamente anterior ao exercício sob exame, cuja arrecadação da RCL girou em torno de R\$ 74 milhões de reais.

Por sua vez, a DTP manteve-se um pouco acima da marca de R\$ 30 milhões nos dois primeiros exercícios (2017/2018).

Entretanto, já a partir do primeiro quadrimestre de 2019, registrou um acentuado crescimento nominal, alcançando a cifra total de R\$ 35.512.859,57 no 3º quadrimestre de 2019.

A partir desse ponto, a DTP registrou um elevado crescimento médio nominal, culminando no montante aproximado de R\$ 44 milhões no 3º quadrimestre de 2021.

b) em termos proporcionais, a DTP registrou os seguintes percentuais em função da RCL:

[...]

Infere-se dos quadros acima que, tanto as informações do REAGE/SIM como do RGF, embora com algumas divergências entre si, evidenciam que em todos os quadrimestre dos exercícios de 2019 a 2021, sem exceção, as Despesas com Pessoal excederam o limite legal com tendência de crescimento.

**PROCESSO N.º 05496/2023-5**

Pois bem. Feitas essas considerações, tem-se que a elucidação da questão perpassa, imprescindivelmente, por saber se, no exercício de 2019, realmente houve queda das receitas ordinárias, em decorrência de uma suposta crise econômica, e se o crescimento nominal das despesas com pessoal resultou exclusivamente de reajustes impositivos nos vencimentos dos servidores municipais.

Para conhecer a verdade real, comparei o comportamento das receitas ordinárias arrecadadas nos exercícios de 2018 e 2019:

Quadro 3 – Receitas ordinárias arrecadadas no biênio 2018/2019

| Fontes                                  | 2019          | 2018          | Diferenças   |
|---|---------------|---------------|--------------|
| Receitas Tributárias                    | 2.549.317,49  | 3.111.699,07  | (562.381,58) |
| Receitas de Contribuições               | 4.344.331,90  | 2.677.240,74  | 1.667.091,16 |
| Receitas Patrimoniais                   | 3.799.633,81  | 2.674.055,62  | 1.125.578,19 |
| Participação na receita da União        | 19.800.193,38 | 18.208.789,23 | 1.591.404,15 |
| FPM                                     | 18.210.343,04 | 16.728.526,85 | 1.481.816,19 |
| Transferências do SUS                   | 7.826.190,34  | 6.967.538,28  | 858.652,06   |
| Transferências do FNDE                  | 1.773.147,08  | 2.056.903,22  | (283.756,14) |
| Transferências do FNAS                  | 1.054.941,10  | 366.764,00    | 688.177,10   |
| Participação na receita do Estado       | 4.831.967,06  | 4.625.447,32  | 206.519,74   |
| ICMS                                    | 4.388.982,90  | 4.183.596,05  | 205.386,85   |
| Transferências do FUNDEB                | 14.478.252,68 | 13.872.530,39 | 605.722,29   |
| Transferências de Compl da União/FUNDEB | 4.979.790,20  | 4.105.743,33  | 884.046,87   |

Fonte: Dados do SIM e Anexo 2 do Balanço Geral Consolidado (Receitas Segundo as Categorias Econômicas)

Depreende-se do quadro 1 que, em regra, as receitas ordinárias arrecadadas no exercício de 2019 superaram aquelas arrecadadas no exercício de 2018.

Assim, fez-se imprescindível identificar as razões pelas quais o total da RCL de 2019 (R\$ 59.473.846,19) foi bastante aquém da RCL de 2018 (R\$ 74.269.023,23), conforme argumenta a defesa.

Quadro 4 - Receitas de Transferências voluntárias da União

| Fontes                              | 2019       | 2018          | Diferenças      |
|-------------------------------------|------------|---------------|-----------------|
| Transferência de Convênios da União | 337.436,00 | 1.203.228,22  | (865.792,22)    |
| Outras transferências União         | 951.008,11 | 18.484.707,96 | (17.533.699,85) |

Fonte: Dados do SIM e Anexo 2 do Balanço Geral Consolidado (Receitas Segundo as Categorias Econômicas)

A análise conjunta dos quadros 3 e 4, conduz à conclusão pela improcedência do alegado pela Defesa quanto à suposta queda de receita, pois, em verdade, o que se verifica é que a RCL de 2018 constituiu-se num ponto fora da curva, impactada que foi pelas arrecadações pontuais e

**PROCESSO N.º 05496/2023-5**

eventuais de transferências de recursos voluntários pela União, sem as quais as despesas com pessoal restariam por superar o limite de 54% estabelecido na LRF, como de fato ocorreu no exercício de 2019, sob exame, e nos subsequentes.

Ademais, consultando os dados informados ao SIM verifiquei a seguinte movimentação no quadro de servidores municipais em 2019:

Quadro 5 – Comparação quantitativa de servidores municipais

| VÍNCULOS              | 2018         | 2019         | ACRÉSCIMOS |
|-----------------------|--------------|--------------|------------|
| Agente Político       | 24           | 27           | 3          |
| Efetivo               | 917          | 1.055        | 138        |
| Comissionados         | 170          | 240          | 70         |
| Prestação de serviços | 255          | 276          | 21         |
| <b>TOTAIS</b>         | <b>1.366</b> | <b>1.598</b> | <b>232</b> |

Fonte: Dados informados ao SIM.

Portanto, quando comparado com o exercício de 2018, verifica-se que, em 2019, houve um acréscimo quantitativo de servidores municipais, afrontando o que determina o art. 23 da LRF, no sentido de que, nos dois quadrimestres subsequentes, sejam adotadas medidas visando à recondução das despesas com pessoal ao limite legal.

Medidas essas que deveriam ter sido intentadas já a partir do segundo quadrimestre do próprio exercício de 2019, quando o total das despesas com pessoal atingiu 57,9% da RCL, conforme o RGF publicado pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Araripe.

Com efeito, não pode prosperar a tese sustentada pela Defesa de que o aumento proporcional se deveu à queda de receita e à concessão de reajustes impositivos nos vencimentos dos servidores públicos.

Dessa forma, pelos fundamentos aqui discorridos, reputo que, no presente caso, restou constatada, sem escusas plausíveis, a superação do limite para as despesas com pessoal, estabelecido no art. 20, III, letras “b”, da LRF, **irregularidade que, por si só, é determinante para desaprovação das presentes contas.**

Outrossim, **recomendo** que se dispense maior acuidade em relação ao cumprimento dos limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF para as despesas com pessoal.

Diante dos elementos aqui realçados, não vislumbro vício a ser sanado no Parecer Prévio e, portanto, tenho por **improcedente o recurso interposto**, haja vista não se confirmarem, no caso concreto, a nulidade alegada, tampouco as hipóteses previstas no art. 31, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 12.509/1995, alterada pela Lei Estadual nº 16.819/2019, e, ainda, porque os embargos de declaração não se prestam ao fim único de reexame da deliberação.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando o contido nos autos, **VOTO** nos termos abaixo:

1) preliminarmente, **conhecer** dos Embargos de Declaração nº 05496/2023-50, opostos pelo Sr. GIOVANE GUEDES SILVESTRE, prefeito do Município de Campos Araripe no exercício de 2019, posto que atendidos os requisitos de admissibilidade;

2) **rejeitar** as preliminares de mérito, posto que não restou configurado cerceamento de defesa que possa implicar nulidade da sessão virtual de julgamento ou do específico julgamento da aludida prestação de contas de governo;

3) no mérito, **negar-lhes provimento** para, com fundamento no art. 31, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 12.509/1995, alterada pela Lei Estadual nº 16.819/2019, manter inalterado o Parecer Prévio nº 0024/2023, em todos os seus termos;

4) **intimar** o Recorrente acerca da decisão a ser proferida e, após decorridos os prazos legais e regimentais, **adotem-se** os expedientes necessários.

Fortaleza, 08 de maio de 2023.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*  
**RELATOR**