

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 009.285/2015-6.

Natureza: Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria).

Recorrente: Casa Civil da Presidência da República.

Órgão: Ministério do Trabalho.

Representação legal: Valdemar Carvalho Junior e Annalina Cavicchiolo Trigo.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) DE ESTADOS E MUNICÍPIOS. DETERMINAÇÃO À CASA CIVIL E SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE NA DECISÃO EMBARGADA. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Advocacia-Geral da União – AGU (peça 152), em 20/6/2016, em face do item 9.1 do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos:

- 9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que, conjuntamente:
 - 9.1.1. elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pela SPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo;
 - 9.1.2. apresentem ao TCU, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, os resultados dos estudos a que se refere o subitem anterior;
2. Alega a seu favor, preliminarmente, que o comando constante do item 9.1, ao determinar a realização de procedimento, com a fixação de prazo para elaboração de estudos e definição de estratégias para o enfrentamento do problema relacionado à judicialização na emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), exigiria a adoção de soluções que perpassariam as competências do Poder Executivo, mostrando-se desarrazoado, face ao momento político por que passa o País.
3. Pontua os efeitos prejudiciais, para os entes federativos, da não obtenção do CRP, o que tem levado tais entes a se socorrer do Poder Judiciário questionando a constitucionalidade da Lei 9.717/1998 e a competência da União para estabelecer as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS, não raro obtendo sentenças favoráveis.
4. Prossegue seus aclaratórios alegando que esta Corte entendeu que a Casa Civil, mesmo diante de um cenário de significativas transformações por que passa o País e considerando as atribuições a ela estabelecidas na coordenação e integração das ações a serem desenvolvidas, deveria

“priorizar a elaboração de estudos e a definição de estratégias para o aperfeiçoamento do marco legal relativo aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).”

5. Informa que, a seu ver, teria esta Corte adentrado ao campo da discricionariedade própria da Casa Civil, porquanto caberia a tal Pasta a escolha sobre a oportunidade e conveniência para a realização dos estudos mencionados.

6. Acrescenta que qualquer providência para a alteração no marco legal dos RPPS perpassaria pelos poderes Legislativo e Judiciário, cujas agendas não seriam, necessariamente, alinhadas com a do Poder Executivo.

7. Esclarece que a questão de fundo a ser discutida, marco legal dos RPPS dado pela Lei 9.717/1998, diz respeito ao pacto federativo, na medida em que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já entendeu se tratar de matéria constitucional. Para sustentar tal alegação, afirma existirem decisões divergentes da Corte Suprema, ora reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei 9.717/1998, a exemplo da liminar concedida na Ação Cível Originária (ACO) 830, do Estado do Paraná, ora negando tal inconstitucionalidade, segundo se depreende da ACO 890, proposta pelo Estado de Santa Catarina.

8. Afirma que fãleceria competência à Casa Civil e à Secretaria de Previdência Social (SPS) para definirem estratégias a serem adotadas para mitigar o enfraquecimento do marco legal, porquanto tratar-se-ia de competência privativa do Presidente da República o início de processo legislativo, nos termos do art. 84, III, da CF/1988, vez que a solução pretendida por esta Corte passaria por adequação normativa do citado marco.

9. Desse modo, entende que o estabelecimento de prazo para a elaboração de estudos e definição de estratégias, somente seria viável se a adoção dessas medidas fosse competência exclusiva da Casa Civil e da SPS, não cabendo, portanto, já que teria adentrado à competência do Presidente da República, a fixação de prazo ou de conteúdo para ato de Poder, conforme entendimento do STF.

10. Alega, por derradeiro, a existência de flagrante contradição na decisão embargada, porquanto, apesar de o voto condutor da citada decisão ter acolhido a proposta da unidade instrutiva pela expedição de recomendação, o acórdão foi prolatado no sentido de exarar determinação, nos exatos termos que restou decidido em seu item 9.1.

11. Ao final, pugna pelo provimento dos presentes embargos, de sorte que o item 9.1 tenha seu comando alterado de determinação para recomendação.

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Advocacia-Geral da União – AGU (peça 152), em 20/6/2016, em face do item 9.1 do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário, prolatado nos seguintes termos:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria de Previdência Social (SPS) que, conjuntamente:

9.1.1. elaborem estudos e tracem estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária e do papel de orientação e supervisão dos RPPS de estados, do Distrito Federal e dos municípios pela SPS, considerando, inclusive, a possibilidade de adequar o nível das normas tendo em vista a interlocução com os Poderes Judiciário e Legislativo;

9.1.2. apresentem ao TCU, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, os resultados dos estudos a que se refere o subitem anterior;

2. Na essência, o embargante tece seus argumentos que podem ser classificados em duas vertentes básicas. A primeira, que busca demonstrar a inviabilidade da determinação constante do item 9.1 da decisão embargada, procura proceder à análise da matéria de fundo nela veiculada, trazendo a lume questões relacionadas à discricionariedade da Casa Civil, bem como às suas competências.

3. Nesse sentido, alega, em extrato, que:

a) a decisão de realizar os estudos e de traçar estratégias para mitigar o enfraquecimento do marco legal relativo aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) estaria dentro do campo de discricionariedade da Casa Civil, a quem incumbe a avaliação de oportunidade e conveniência de sua realização, não cabendo à Corte de Contas estabelecer tal prioridade na agenda da referida Pasta;

b) eventual alteração no marco legal a que esta Corte se refere, além de ter o potencial de perpassar pelos poderes Legislativo e Judiciário, cujas agendas não seriam, necessariamente, alinhadas com a do Poder Executivo, envolveria discussão acerca do pacto federativo, por englobar entes federativos das três esferas de governo, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF);

c) faleceria competência à Casa Civil e à Secretaria de Previdência Social (SPS) para definirem estratégias a serem adotadas para mitigar o enfraquecimento do marco legal, porquanto tratar-se-ia de competência privativa do Presidente da República o início de processo legislativo, nos termos do art. 84, III, da CF/1988, vez que a solução pretendida por esta Corte passaria por adequação normativa do citado marco;

d) considerando não ser competência da Casa Civil nem da SPS a adoção das medidas determinadas pelo TCU, não caberia o estabelecimento de prazo para esses órgãos a elaboração de estudos e definição de estratégias; do mesmo modo, desarrazoado também seria o estabelecimento de prazo para que o Presidente da República iniciasse processo legislativo (art. 84, III, CF/1988), pois se trata de ato de Poder, não sujeito a esse tipo de controle, conforme entendimento do STF.

4. A segunda vertente argumentativa prende-se à forma como a questão foi posta no citado item 9.1 da decisão recorrida. Para o embargante, existiria flagrante contradição na citada decisão, porquanto, apesar de o voto condutor ter acolhido a proposta da unidade instrutiva pela expedição de recomendação, o acórdão foi prolatado no sentido de exarar determinação, nos exatos termos do que restou decidido no item questionado.

5. Ao final, pugna pelo provimento dos presentes embargos, de sorte que o item 9.1 tenha seu comando alterado de determinação para recomendação.

6. Em juízo de prelibação, conheço dos presentes embargos por atender aos requisitos de admissão constantes do art. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992.
7. Com relação ao mérito, deixo de acolhê-los pelas razões que passo a expor.
8. Observo que o conteúdo da determinação endereçada à Casa Civil e à SPS, exarada no item 9.1 da decisão embargada, reveste-se de duplo comando, na medida em que ambos os órgãos devem, de forma conjunta, elaborar estudos e traçar estratégias para mitigar os riscos de enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e do papel de orientação e supervisão dos RPPS.
9. O cerne de tal determinação não está na adoção de ações efetivas para mitigação dos riscos nela apontados, quais sejam, enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do CRP e do papel de orientação e supervisão dos RPPS, mas se restringe às atividades que permutam o conhecimento mais aprofundado dos problemas que a União vem enfrentando e, a par disso, de planejamento de ações que poderiam ser adotadas para mitigá-los.
10. A elaboração de estudos e o estabelecimento de estratégias figuram exclusivamente no campo da previsibilidade típica da atividade de planejamento. O que se espera com a implementação da dita determinação é que, ao final do prazo estabelecido, tenham sido apontados caminhos, possíveis ações, com a identificação de responsáveis e fixação de prazos razoáveis para a mitigação dos riscos ali indicados.
11. Nessa esteira, percebe-se que os argumentos aviados pelo embargante, no que se refere ao conteúdo material da determinação questionada, partem do pressuposto equivocado de que ações efetivas, envolvendo entes federativos e os três Poderes da República, deverão ser adotadas no prazo fixado de 180 dias, segundo estabelece o subitem 9.1.2.
12. Ora, de fato, dentro do processo de planejamento que se espera que seja estabelecido de forma conjunta no âmbito da Casa Civil e da SPS para fins de cumprimento do item 9.1, eventuais ações de mesmo jaez àquelas mencionadas pelo embargante poderão ser previstas, obviamente sujeitas aos prazos e aos recursos disponíveis e previamente negociados entre a Casa Civil e SPS com os responsáveis pela execução.
13. Com relação ao argumento de que este Tribunal teria adentrado ao espectro de discricionariedade próprio da Casa Civil, registro que a decisão embargada apenas buscou assegurar que os órgãos, a cuja determinação foi direcionada, exercitassem, dentro de sua parcela de competência institucional, atividades próprias de qualquer organização pública, qual seja, promover o planejamento prévio de suas ações, **in casu**, planejamento para a mitigação de riscos relacionados ao enfraquecimento do marco legal relativo à obtenção do CRP e do papel de orientação e supervisão dos RPPS dos entes federativos.
14. No que concerne à alegada dissonância entre o voto e o acórdão embargado em relação à especificação do comando que efetivamente constou do item 9.1, entendo que, da forma como o voto restou redigido, de fato, pode permitir a formação de dúvida, a exemplo daquela levantada pelo embargante.
15. Ao mencionar no voto minha anuência à proposta da unidade instrutiva para que fosse expedida recomendação à Casa Civil e à SPS para a elaboração de estudos e estabelecimento de estratégias para mitigar riscos relativos ao marco legal dos RPPS, fui impreciso apenas em não fazer expressa menção à minha concordância quanto ao conteúdo da recomendação.
16. Tal imprecisão, contudo, a meu sentir, não seria suficiente para ensejar a alteração no item 9.1 da decisão embargada como solicita o recorrente. Primeiro, porque a expedição de determinação por parte desta Corte em processo de fiscalização encontra amparo legal e regimental. Segundo, pois o cenário descrito no voto, em relação à desfiguração do marco legal para obtenção do CRP e supervisão

do RPPS por parte da União, está a ensejar a adoção de medida mais contundente na busca por uma solução de maior efetividade, o que não se observaria por meio de recomendação.

17. Assim, julgo improcedente as razões recursais apresentadas, motivo pelo qual entendo que os presentes embargos declaratórios devem ser rejeitados.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal de Contas da União aprove a minuta de Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de julho de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1947/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.285/2015-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria).
3. Recorrente: Casa Civil da Presidência da República.
4. Órgão: Ministério do Trabalho.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Valdemar Carvalho Junior e Annalina Cavicchiolo Trigo.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Casa Civil da Presidência da República, por intermédio da Advocacia-Geral da União – AGU, em 20/6/2016, em face do item 9.1 do Acórdão 1.331/2016-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração com base nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, rejeitá-los, por inexistir obscuridade, omissão ou contradição na deliberação embargada;

9.2. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à recorrente.

10. Ata nº 29/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/7/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1947-29/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral