

VOTO

De início, entendo que devem ser conhecidos, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c art. 287 do Regimento Interno do TCU, os embargos opostos por João Dilmar da Silva contra o Acórdão 8.339/2018-TCU-2ª Câmara (peça 71), o qual conheceu e acolheu parcialmente embargos de declaração opostos pelo mesmo recorrente (peça 70) contra o Acórdão 5.090/2018-TCU-2ª Câmara (peça 62), que conheceu e negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo ora embargante contra o Acórdão 4.215/2017-TCU-2ª Câmara (peça 32).

2. Como preliminar de mérito, e a título pedagógico, observo que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam expungir da decisão embargada, os vícios da omissão, contradição ou obscuridade. Vicente Greco Filho assim define esses vícios da deliberação:

“(...) obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.”

(in Direito Processual Civil Brasileiro 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, p. 259/260).

3. No mesmo sentido a jurisprudência dos tribunais pátrios, da qual reproduzo excerto do voto condutor da seguinte deliberação do egrégio STJ, a rememorar que os declaratórios:

“(...) objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.” (STJ, EDcl REsp 351490, DJ 23/09/2002).

4. Feitas essas considerações, verifico que os novos embargos opostos pelo Sr. João Dilmar da Silva devem ser rejeitados, por inexistir, no acórdão recorrido, os vícios alegados.

5. Novamente, em sua peça recursal, o embargante alega inicialmente incompetência absoluta da Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Sul (Secex-RS) para instruir os presentes autos e requer, preliminarmente, o reconhecimento da incompetência daquela secretaria para instruir o TC 017.295/2015-7, a anulação de todos atos por ela praticados e o encaminhamento do processo para a devida e regular instrução pela Secex-CE.

6. Ao tratar dessa alegação, registrei no item 9 do voto que fundamenta a deliberação ora embargada que:

“9. Por fim, a alegada incompetência absoluta da Secretaria de Controle Externo do Rio Grande do Sul para instruir este processo nem deveria ser conhecida, pois o recurso de reconsideração, objeto dos presentes embargos foram analisados na Secretaria de Recursos. Não obstante, cabe esclarecer ao embargante que, conforme definido no § 1º do art. 35 da Resolução TCU 284/2016, **as secretarias de controle externo possuem jurisdição em todo o território nacional, não importando, portanto, para efeito de instrução de processo, em que estado da federação originou-se o processo.**” (grifado).

7. Ou seja, essa questão foi devidamente tratada na decisão ora combatida, não existindo qualquer vício que possa ser questionado em sede de embargos.

8. O segundo ponto abordado pelo recorrente nestes novos embargos foi uma suposta contradição ao decidir sobre a preliminar (incompetência absoluta da Secex-RS para instruir o processo), nos seguintes termos:

“Ao decidir a preliminar em foco, essa egrégia Turma reconheceu a procedência da alegação, mas, contraditoriamente, declarou a nulidade dos atos processuais praticados pela Unidade do TCU do Rio Grande do Sul.

Ora, o reconhecimento da procedência da preliminar implicava, necessariamente, no reconhecimento da nulidade dos atos praticados pela SECEX/RS.

*É imperioso, pois, que seja eliminada essa contradição do Acórdão nº 8.339/2018, para que seja declarada a nulidade dos atos praticados pela SECEX/RS no processo de tomada de contas em referência, considerando que **foi reconhecida a procedência da preliminar suscitada**”.*

9. Examinando o item 9 do voto que fundamentou o acórdão embargado, já transcrito neste voto, não se verifica que o Tribunal tenha reconhecido a procedência da alegação e que tenha declarado a nulidade dos atos processuais praticados pela Secex-RS. Dessa forma, não procede essa alegação de contradição.

10. Também não merece acolhimento a segunda contradição alegada pelo embargante, que argumenta que embora as contas tenham sido prestadas intempestivamente e estavam sendo analisadas no âmbito do Ministério do Turismo (MTur), o Tribunal adotou o pronunciamento da unidade técnica e julgou irregulares as contas em função da omissão do dever de prestar contas.

11. Argumenta também que a decisão combatida assenta que os documentos apresentados na fase recursal são incompletos, descuidando de observar que tais documentos se encontravam em análise no MTur, já com parecer favorável.

12. Quanto à essa contradição, esclareço que o julgamento irregular em função da omissão foi tratado na deliberação que apreciou a tomada de contas especial (Acórdão 4.215/2017-TCU-2ª Câmara, peça 32), pois, naquele momento, as contas ainda não tinham sido apresentadas ao Tribunal, apesar do pedido de prorrogação de prazo feito pelo ora embargante, **para juntar a documentação atinente à prestação de contas.**

13. Registro que a unidade técnica tinha proposto a irregularidade das contas com fundamento, entre outros, no art. 16, inciso III, alíneas “b” (prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial) e “c” (dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico), e o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), ao anuir a proposta da unidade técnica, sugeriu que a irregularidade das contas do responsável fosse fundamentada nas alíneas “a” (omissão no dever de prestar contas) e “c” do inciso III desse mesmo artigo.

14. Acolhendo a sugestão do *Parquet* junto ao Tribunal, considerando que não houve a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do convênio em análise, deixei registrado no voto que fundamentou o Acórdão 4.215/2017-TCU-2ª Câmara a inércia do ora embargante em apresentar as contas e o julgamento irregular das contas (peça 33), nos seguintes termos:

“8. Escoado o prazo para o encaminhamento da multicitada prestação de contas, a Secex/RS se pronuncia, em relação ao mérito destes autos, no sentido de que remanesce não comprovada a regular aplicação da verba conveniada, motivo pelo qual, em uníssono, apresenta, em síntese, proposta de que as contas do Sr. João Dilmar da Silva sejam julgadas irregulares, com a imputação do débito em foco, aplicando-se-lhe, ainda, a penalidade pecuniária insculpida no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. O MP/TCU concorda com o encaminhamento alvitrado pela unidade instrutiva, pugnando, contudo, que a fundamentação da irregularidade das contas do responsável seja as alíneas a e c do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

(...)

13. Em verdade, a situação evidencia fato contrário ao alegado, ou seja, o parcelamento na via administrativa somente fora levado a efeito em função da não apresentação da indigitada prestação de contas.

14. Nesta Corte, o responsável teve deferido pedido de prorrogação de prazo para encaminhar documentação que comprovasse, de forma cabal, a correta aplicação da verba conveniada, tendo optado, contudo, por permanecer inerte.

15. À guisa de conclusão, remanesce sem prestação de contas a aplicação da quantia de R\$ 100.000,00 recebida por meio do Convênio 687/2010, devendo as contas do Sr. João Dilmar da Silva serem julgadas irregulares, imputando-se-lhe o débito ora em discussão, sem prejuízo de que seja abatida a quantia de R\$ 5.307,90 efetivamente devolvida ao concedente.” (grifado).

15. A questão também foi abordada no relatório que fundamentou tal deliberação (peça 34), nos seguintes termos:

“8. Efetuada a referida citação (peças 13, 15 e 16), o responsável, após ter solicitado e obtido prorrogação de prazo (peças 18/19), apresentou alegações de defesa, aduzindo, em síntese, que, uma vez tendo firmado Termo de Parcelamento com o Ministério do Turismo, estaria desobrigado de apresentar a mencionada prestação de contas (peça 20).

*9. Na mesma oportunidade, o Sr. João Dilmar da Silva solicitou prorrogação de prazo por 90 (noventa) dias para **juntar a documentação atinente à prestação de contas** do evento “VI Limoeiro Junino”. Por meio do Despacho constante da peça 23 deferi o pleito do ex-Prefeito.*

10. Escoado o prazo para o encaminhamento da multicitada prestação de contas, a Secex/RS se pronuncia, em relação ao mérito destes autos, no sentido de que remanesce não comprovada a regular aplicação da verba conveniada, motivo pelo qual, em uníssono, apresenta a seguinte proposta de mérito (peças 28, pp. ¾, 29 e 30):” (grifado).

16. Importante destacar que o recorrente foi citado em decorrência da “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos, em razão da omissão no dever de prestar contas”, conforme trecho constante do ofício de peça 15, a seguir transcrito:

“2. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio n. 737374/2010, em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração aos artigos 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988; art. 8º, caput; da Lei 8.443/1992; e art. 93, caput, do Decreto-Lei 200/1967.

3. *Ressalto que os documentos eventualmente apresentados a título de prestação de contas deverão estar de acordo com as exigências legais e regulamentares, vir acompanhados de argumentos de fato e de direito, de elementos comprobatórios das despesas e da regular aplicação dos recursos federais geridos, bem como de justificativa para a omissão no dever de prestar contas no prazo estabelecido.” (grifado).*

17. Em sede de recursos de reconsideração interposto contra o Acórdão 4.215/2017-TCU-2ª Câmara, esta Corte de Contas prolatou o Acórdão 5.090/2018-TCU-2ª Câmara (peça 62), que conheceu da peça recursal e, no mérito, negou-lhe provimento, pois verificou-se que não houve a comprovação da regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 687/2010, conforme trechos a seguir transcritos:

17.1. Relatório que fundamentou o Acórdão 5.090/2018-TCU-2ª Câmara (peça 64):

“MÉRITO

(...)

14. Delimitação.

14.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se houve a correta aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 687/2010 (Siconv 737374/2010), celebrado em 9/6/2010, entre a União, por intermédio daquele órgão, e o município de Limoeiro do Norte - CE.

(...)

CONCLUSÃO

17. Dessa forma, remanesce não comprovada a regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 687/2010 (Siconv 737374/2010), celebrado em 9/6/2010, entre a União, por intermédio daquele órgão, e o município de Limoeiro do Norte - CE.

16. Deve-se, portanto, negar provimento ao Recursos de Reconsideração em análise, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 4215/2017-TCU-2ª Câmara.

(...)

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se nos autos nos termos do parecer reproduzido a seguir (peça 61):

(...)

3. Todavia, assevere-se que tal lapso não tem o condão de produzir eficácia sobre a decisão de mérito proferida em relação ao recorrente, uma vez que os documentos apresentados no expediente recursal (peça 47) e nos elementos adicionais de defesa (peças 54-56) não se mostram hábeis a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais geridos no âmbito do ajuste inquinado, consoante demonstrado no exame empreendido pela unidade especializada.” (grifado).

17.2. Voto que fundamenta o Acórdão 5.090/2018-TCU-2ª Câmara (peça 63):

“4. Rememoro que a tomada de contas especial (TCE) foi instaurada depois da interrupção do pagamento acordado no Termo de Parcelamento de Débito, após a

devolução de uma única parcela no valor de R\$ 5.307,90. Tal parcelamento havia sido celebrado pela omissão no dever de prestar contas. Interrompido o pagamento e instaurada a TCE, não foram apresentados documentos aptos a demonstrar a correta aplicação dos recursos repassados, o que redundou na condenação do responsável.

5. O recorrente tenta agora, nesta etapa processual, suprir a lacuna que levou à sua condenação, **mas apresenta documentação inapta**, especialmente por não ter sido trazido aos autos os extratos bancários, **necessário para estabelecer o nexo de causalidade e as despesas efetuadas**. A nota fiscal apresentada, por sua vez, foi elaborada de forma genérica, não se prestando, sem o detalhamento necessário, a demonstrar a aquisição dos materiais e serviços previstos no convênio, uma vez que não foram apresentados outros documentos capazes de suprir essa lacuna. Some-se a essas constatações, a cronologia dos fatos extraídos da documentação apresentada, que apresenta uma estranha coincidência de eventos que dificilmente se materializariam em uma só data.

6. Alinho-me, portanto, no que é essencial, às conclusões dos pareceres da unidade técnica e do **Parquet**, ressaltando apenas o excessivo peso que foi dado na instrução da unidade técnica ao fato de o responsável ter reconhecido a dívida e começado a pagar as parcelas. Entendo que, embora tenha reconhecido a dívida, o responsável poderia chegar à conclusão, **a posteriori**, da plausibilidade de juntar documentos para comprovar as despesas do convênio. Dessa forma, não é o fato de ter voltado atrás que compromete a sua defesa, **mas a ausência da documentação exigida no termo de convênio, apta a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.**” (grifado).

18. Em sede de embargos de declaração contra o Acórdão 5.090/2018-TCU-2ª Câmara, o recorrente alega contradição, pois entende que o documento de peça 47, p. 13, faz prova de que as contas foram prestadas e estão em análise no órgão concedente, descaracterizando a omissão de prestar contas.

19. De fato, não se verifica a alegada contradição, pois a questão foi devidamente tratada tanto no relatório (peça 73) como no voto (peça 72) que fundamentam o Acórdão 8.339/2018-TCU-2ª Câmara (peça 71), decisão objeto dos presentes embargos, conforme trechos a seguir transcritos:

19.1. Relatório que fundamenta o Acórdão 8.339/2018-TCU-2ª Câmara:

“3. A seguir, os embargos apresentam uma síntese processual e alegam a existência de contradições nos seguintes termos:

‘Diante disso, há uma flagrante contradição no acórdão, pois se as contas foram prestadas, e estão em análise, no órgão concedente, como faz prova o documento de pág. 13 da peça 47, com parecer financeiro favorável, conforme pág. 14, peça 47, não havia como ser reconhecida a omissão de prestar contas, pois as mesmas, como já afirmado, foram prestadas.

A irregularidade, de natureza formal, como atraso na prestação de contas, não deve conduzir à irregularidade das contas, mas serem consideradas regulares com ressalva, pois serão assim julgadas quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, nos termos do inciso 11, do art. 16 da Lei Orgânica do TCU’.”

19.2. Voto que fundamenta o Acórdão 8.339/2018-TCU-2ª Câmara:

“4. Feitas essas considerações, verifico que não merece guarida a primeira contradição alegada pelo recorrente. O embargante argumenta que as contas foram

prestadas, e estariam em análise no órgão concedente, conforme demonstraria o documento de pag. 13 da peça 47, com parecer financeiro favorável (pag. 14, peça 47). Dessa forma não teria ocorrido a omissão que motivou a instauração da TCE, que configuraria, segundo o embargante, contradição no acórdão recorrido.

5. Não há, no entanto, a alegada contradição. Os documentos de pags. 13 e 14 da peça 47 não comprovam que a prestação de contas foi entregue ou que o parecer financeiro era favorável. O fato de constar nos documentos do concedente que a prestação de contas ‘está em análise’ inclui a avaliação da entrega tempestiva dos documentos previstos. Como não foram entregues, ao final da análise, a TCE foi instaurada pela omissão no dever de prestar contas, admitida pelo próprio recorrente em seus embargos e em sua petição à peça 55, conforme demonstra o trecho transcrito a seguir:

‘(...) o que deixou de ser feito, tempestivamente, foi a apresentação da prestação de contas do convênio, o que levou o Município a ficar inadimplente, tendo, num primeiro momento, o peticionário se comprometido a devolver os recursos, mas, considerando que o evento foi realizado, não seria razoável que os recursos fossem devolvidos, sendo mais recomendável que fizesse gestão no sentido de a prestação de contas ser apresentada, o que, efetivamente, foi feito, conforme documentos anexos’.

6. Na verdade, os documentos apresentados a título de prestação de contas somente foram encaminhados na fase recursal, mesmo assim, de forma incompleta, sem observar a solenidade mínima para comprovação da regular aplicação dos recursos, conforme analisado no relatório antecedente ao acórdão embargado.” (grifado).

20. Dessa forma, não merece prosperar essa segunda contradição alegada pelo Sr. João Dilmar da Silva, pois o que o embargante pretende, de fato, é a rediscussão do mérito, a qual é incabível pelas vias estreitas dos embargos.

Nesses termos, e dado que não se verifica no acórdão embargado os vícios alegados pelo recorrente, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora trago à deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de maio de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator