

## VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, apreciam-se nesta etapa processual novos Embargos de Declaração opostos por Eudoro Walter de Santana (peça 200), dessa feita em face do Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara (peça 193), mediante o qual esta Corte de Contas, ao apreciar outros Declaratórios desse mesmo responsável (peça 192), interpostos contra o Acórdão 9.452/2017 também de 2ª Câmara (peça 173), decidiu conhecer desse recurso, para, no mérito, não os acolher.

2. Nessa deliberação de 2017, foram conhecidos, mas rejeitados quanto ao mérito, Recursos de Reconsideração manejados pelos Srs. Eudoro de Santana (peça 153) e Leão Humberto Montezuma Santiago Filho (peça 146) em face do Acórdão 3.885/2014 deste mesmo Colegiado (peça 128), que por sua vez, ao apreciar Prestação de Contas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) referentes a 2004, julgou irregulares as contas daqueles dois responsáveis e da Sr.ª Francisca Pinheiro Costa e os condenou solidariamente a ressarcirem ao Erário a quantia de R\$ 116.914,98, em valores originais que reportam a 17/9/2004, além de ter-lhes apenado com multa no valor individual de R\$ 25.000,00, R\$ 30.000,00 e R\$ 15.000,00, respectivamente.

3. Quanto à admissibilidade dos Declaratórios em tela, considero preenchidos os requisitos constantes do art. 34 da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinado com o art. 287 do Regimento Interno do TCU, cabendo, portanto, conhecer do recurso e suspender os efeitos do Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara.

4. Relativamente ao mérito, manifesto-me, desde já, contrário a quaisquer das pretensões do embargante, pois não vislumbro um só vício que justifique a acolhida dos argumentos de defesa em exame, devendo aquele **decisum** de 2019 ser mantido em seus exatos termos.

5. Em respaldo a essa conclusão, destaque-se, inicialmente, que as alterações promovidas no Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) pela Lei 13.655, de 25/4/2018, entraram em vigência no dia 26/4/2018, quando a referida lei foi publicada.

6. Nessas circunstâncias, considerando que a deliberação condenatória proferida neste TC 013.880/2005-3 data de 29/7/2014 (Acórdão 3.885/2014-TCU-2ª Câmara) e que os Recursos de Reconsideração contra ela interpostos foram apreciados em 24/10/2017 (Acórdão 9.452/2017-TCU-2ª Câmara), evidencia-se a absoluta ausência de plausibilidade da pretensão do embargante de querer que as questões de fundo analisadas e julgadas neste processo de contas, e nele reavaliadas em sede de recurso de reconsideração, sejam revisitadas – agora, porém, em fase de Embargos de Declaração – sob a luz das inovações legais promovidas na LINDB subsequentemente às apreciações de mérito havidas nos autos.

7. Não custa lembrar que, segundo pacífica jurisprudência pátria, a via estreita dos embargos declaratórios não comporta reexames de mérito. Nesse sentido, cito os Acórdãos 2.909/2017, 2.608/2017 e 2.367/2017 proferidos pelo Plenário desta Corte de Contas, podendo ser mencionados também alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal, quais sejam, ACO 1062 AgR-ED-ED/DF de 20/4/2017, Inq 3983 ED/DF de 2/6/2016 e ACO 312 ED/BA de 7/10/2015, todos do Pleno da Suprema Corte.

8. Convém frisar que não me oponho à possibilidade de imediata aplicação das novas disposições do Decreto-Lei 4.657/1942 aos processos em curso no TCU. Essa possibilidade, inclusive, vem sendo pacificamente admitida nesta Corte, a exemplo do que se extrai de seus Acórdãos 521/2019 e 2.299/2018 de Plenário, 4.767/2019, 4.511/2019, 4.329/2019 e 3.327/2019 de 1ª Câmara, 2.973/2019, 11.551/2018 e 9.793/2018 de 2ª Câmara, alguns deles de minha própria relatoria.

9. Em parte dessas deliberações, aliás, a aplicação de alguns dos novéis dispositivos daquele Decreto-Lei se deu em fase recursal, mais precisamente em sede de recurso de reconsideração ou

pedido de reexame. Não há, porém, salvo engano – e, se houver, peço escusas para eventualmente divergir – precedentes em que tal aplicação tenha se dado em sede de embargos de declaração, o que somente considero admissível quando presentes dois requisitos específicos: (i) o recurso integrativo, em que se aponte possível omissão acerca da aplicação de alguns dos arts. 20 a 30 da LINDB, tenha sido oposto contra decisão originária ou contra acórdão proferido em fase de apelação; e (ii) o **decisum** embargado houver sido proferido a partir de 26/4/2018, quando passaram a vigorar aqueles novos dispositivos (arts. 20 a 30) do Decreto-Lei 4.657/1942.

10. Com essas ponderações, considero evidenciado o quão desarrazoada é a argumentação contida nos Aclaratórios em análise.

11. De todo modo, ainda que se admitisse o reexame de mérito pretendido pelo Sr. Eudoro Walter de Santana, permito-me esclarecer que a condenação desse responsável no presente processo não traz em si qualquer incompatibilidade com as ulteriores disposições legais inseridas no Decreto-Lei 4.657/1942 pela Lei 13.655/2018, em especial no que tange aos arts. 22 e 27 daquela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, suscitados pelo embargante em seu derradeiro recurso, os quais assim dispõem:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

(...)

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.”

12. Ressalte-se, em primeiro lugar, que não há elementos concretos nos autos que evidenciem quaisquer “obstáculos e (...) dificuldades reais” (art. 22, **caput**, da LINDB) na atuação do Sr. Eudoro, tampouco de “circunstâncias práticas que houvessem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (§ 1º do aludido art. 22) quando da irregular aprovação, como diretor-geral do Dnocs, de aquisição de imóvel superfaturado, lembrando que, conforme consignado nos votos condutores das últimas duas deliberações proferidas neste TC 013.880/2005-3 (Acórdãos 9.452/2017 e 2.259/2019, ambos de 2ª Câmara), “bastaria uma simples leitura do último parágrafo do parecer da Comissão de Regularização Fundiária do Dnocs (penúltima página do processo, à época) para concluir que a aquisição imobiliária então em análise não estava em condições de ser aprovada” (peça 174, p. 3; e peça 194, p. 2).

13. Quanto à multa de R\$ 25.000,00 aplicada ao gestor com fundamento no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, verifica-se ter sido ela arbitrada em montante correspondente a menos de 13% do

valor do dano atualizado à época da condenação (R\$ 197.446,02 em 29/7/2014), percentual este que bem inferior ao limite máximo de 100% autorizado naquele dispositivo legal.

14. Além disso, a proporcionalidade entre as multas impostas pelo Acórdão 3.885/2014-TCU-2ª Câmara e a gravidade dos ilícitos praticados pelos três responsáveis apenados foi por mim expressamente suscitada quando do julgamento dos Recursos de Reconsideração interpostos contra aquela deliberação, oportunidade em que assim me pronunciei:

“16. Quanto às multas aplicadas aos recorrentes, considero-as proporcionais à gravidade dos ilícitos cometidos, tendo sido, inclusive, ponderada a maior reprovabilidade da conduta do Sr. Leão Humberto Montezuma (multa de R\$ 30.000,00) em relação à do Sr. Eudoro de Santana (multa de R\$ 25.000,00).” (peça 174, p. 2-3)

15. Também a relatora **a quo**, eminente Ministra Ana Arraes, cuidou de consignar o grau de reprovabilidade da irregularidade atribuída ao ora embargante. É o que se depreende do seguinte excerto do voto proferido por Sua Excelência como relatora daquele Acórdão 3.885/2014-TCU-2ª Câmara:

“6. Nada obstante, **em relação à compra do terreno em Jaguaretama/CE, as irregularidades são graves** e decidem pela irregularidade das contas dos responsáveis, bem como obrigam ao ressarcimento do dano causado ao erário.

(...)

10. (...), **no tocante ao valor acertado, são substanciais as evidências de superfaturamento**. Conquanto os responsáveis aleguem que o preço (R\$ 6,88/m<sup>2</sup>) teria decorrido de avaliação da Câmara de Valores Mobiliários do Ceará, é imprescindível notar que o referido documento estabelece parâmetros a serem aplicados de acordo com as características específicas de cada imóvel. Existem quatro faixas de valores, que indicam 1,20/m<sup>2</sup> para glebas sem influência de urbanização até R\$ 6,88/m<sup>2</sup> para terrenos já dotados de infraestrutura e urbanização. Ocorre que o enquadramento feito pelo Dnocs adotou a faixa mais elevada de preços para a totalidade do imóvel, sem qualquer ajuste específico.

11. **Nenhuma das três avaliações constantes dos autos aproximou-se do preço pactuado pelos dirigentes do Dnocs**. A primeira estimativa concluiu que o valor de mercado do terreno seria R\$ 339,6 mil. Quatro anos depois, por provocação de uma comissão administrativa disciplinar da entidade, outra perícia foi realizada e apontou que o preço referencial para as terras seria R\$ 442,5 mil. Este último parecer foi submetido ao contraditório e, depois de acolhidas algumas das argumentações dos envolvidos, o perito em avaliações concluiu que o valor de mercado da negociação seria de R\$ 526.709,02, inferior em quase R\$ 117 mil ao desembolsado pelo Dnocs.

(...)

14. **As responsabilidades do diretor-geral do Dnocs à época dos fatos, Eudoro Walter de Santana, e do ex-diretor de desenvolvimento tecnológico e produção, Leão Humberto Montezuma Santiago Filho, restaram bem evidenciadas. Os gestores não realizaram avaliação prévia específica do imóvel e ainda dispensaram indevidamente o exame jurídico da procuradoria-geral da autarquia**. O então diretor de desenvolvimento tecnológico e produção foi o responsável direto pela compra e por submeter o processo de aquisição ao diretor-geral, indicando o preço de R\$ 6,88/m<sup>2</sup> e já destacando a necessidade de empenho do valor global (R\$ 643,6 mil). O diretor-geral, por sua vez, concorreu para a consecução do dano, eis que ratificou a aquisição nos exatos termos propostos, ato este que não pode ser tido à conta de mera formalidade, como defendeu o responsável.” (peça 127, p. 1-3)

16. Nessas circunstâncias, e considerando não haver notícias de que tenha sido aplicada ao embargante, pelo mesmo fato, outra sanção além daquela multa pecuniária imposta neste TC 013.880/2005-3 no valor de R\$ 25.000,00, entendo que o desfecho processual adotado no Acórdão 3.885/2014-TCU-2ª Câmara, mantido pelo Acórdão 9.452/2017 desse mesmo Colegiado, se mostra absolutamente compatível com os §§ 2º e 3º do novel art. 22 da LINDB.

17. No que diz respeito ao art. 27 da referida Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, peço vênias ao recorrente por dissentir, em absoluto, da possibilidade por ele aventada de aplicação desse dispositivo ao presente caso por analogia. E assim o faço, não por despeito a esse relevante instrumento de integração do arcabouço jurídico vigente, mas pelo simples fato de discordar da conclusão a que chega o embargante a partir do teor daquele comando legal, qual seja, a de que, “se a lei autoriza a compensação de penalidades, admite-se, igualmente, a absolvição na esfera administrativa considerando idêntica absolvição no âmbito judicial” (peça 200, p. 9).

18. Em meu entendimento, as alterações promovidas no Decreto-Lei 4.657/1942 pela Lei 13.655/2018, entre elas a inclusão do art. 27 em comento, não altera a fundamentação em que me pautei ao relatar o Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara ora embargado no sentido de que “(...) prevalece no TCU o princípio da independência das instâncias, segundo o qual esta Corte de Contas não se vincula a juízos adotados na esfera judicial, seja ela cível ou penal, ressalvada a hipótese de sentença absolutória em sede penal com negativa de autoria ou afirmação de inexistência do fato (e.g. Acórdãos 478/2019, 467/2019, 273/2019 e 267/2019, só para mencionar alguns recentes do Plenário deste Tribunal). Essa ressalva, no entanto, não se amolda à decisão judicial mencionada nos embargos (Apelação Cível nº 401292/CE; juntada à peça 192, p. 17-31).” (peça 194, p. 1).

19. Sendo assim, cabe rejeitar os presentes Embargos, tendo em vista a inexistência de qualquer vício na fundamentação do Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara. Vê-se, na verdade, que o embargante busca, uma vez mais, rediscutir a matéria, o que não é cabível, conforme aventado alhures, na via estreita dos declaratórios, conforme a pacífica jurisprudência desta Corte.

20. Destaco que a oposição reiterada de embargos de declaração com nítido caráter protelatório implica no recebimento de futuras impugnações dessa espécie como mera petição, sem efeito suspensivo, nos termos do art. 287, § 6º, do Regimento Interno/TCU, o que não suspenderá a consumação do trânsito em julgado do Acórdão 3.885/2014-TCU-2ª Câmara. Outrossim, reputo pertinente alertar o embargante sobre a possibilidade de aplicação da multa do art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16/3/2015), nos termos da jurisprudência desta Casa.

21. Por fim, quanto ao argumento de que “a manutenção da condenação pelo TCU e a obrigação da quitação à vista ou através de parcelamentos, inviabilizaria o sustento e a manutenção com dignidade do Recorrente, um senhor octogenário e atualmente com 82 anos de idade” (peça 200, p. 4), limito-me a registrar, nos exatos termos que fiz ao relatar o Acórdão 2.259/2019-TCU-2ª Câmara ora embargado, que “não há nos autos qualquer prova concreta da alegada inviabilidade, sendo certo, de outro lado, que a própria lei processual civil, por ocasião da execução, estabelece a proteção de um valor suficiente para não afetar a dignidade do devedor quanto ao sustento próprio e de sua família (impenhorabilidade de salário, do bem de família etc.)” (peça 194, p. 3).

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2019.

AROLDO CEDRAZ

Relator