

## VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales ao Acórdão 2.149/2021-Plenário.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada em atendimento ao subitem 9.6.1.2 do Acórdão 640/2015-Plenário, retificado pelo Acórdão 1.182/2015-Plenário, tendo em vista a ocorrência de supostas irregularidades no Convênio PG-248/2000-DNER, identificadas no TC-022.244/2010-7.

3. No âmbito do referido feito, foi realizada fiscalização com o objetivo de apurar denúncias veiculadas na imprensa e reportadas a este Tribunal segundo as quais militares do Instituto Militar de Engenharia (IME), em conluio com diversas empresas, teriam cometido fraudes e desvios de recursos públicos oriundos de convênios firmados entre essa organização militar e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

4. Especificamente com relação ao Convênio PG-248/2000-DNER, cujo objeto era a prestação de serviços de assessoramento técnico para o desenvolvimento dos estudos concernentes à continuidade de implantação do Corredor Mercosul, a equipe de auditoria apurou que não foram entregues os produtos pactuados no âmbito dos Convites 105 a 108/2004.

5. Nesse cenário, a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) deu cumprimento ao subitem 9.6.1.2 do Acórdão 640/2015-Plenário e promoveu a citação dos responsáveis pelos fatos e valores designados.

6. Na ocasião, foram imputadas as seguintes condutas ao Sr. Paulo Roberto Dias Morales, uma das pessoas arroladas no feito:

a) *“emissão de dezenas de requisições para despesas fracionadas relativas a supostos serviços objeto do convênio, quando tais despesas deveriam ser tomadas em seu conjunto a fim de se estabelecer a modalidade licitatória, conforme natureza de despesa estabelecida na respectiva nota de crédito”;*

b) *“determinação via ordem de serviços de modalidade licitatória inadequada a ser empregada (convite), sendo claras as disposições legais e jurisprudência desta Corte no sentido de admitir apenas o parcelamento em tais hipóteses”;* e

c) *“atesto pela execução de serviços que pelo contexto fático analisado nos autos foram executados por outras entidades (Fundação Ricardo Franco, universidades ou empresas diferentes das contratadas e pagas), tendo inclusive este responsável declarado documentalmente que os objetos de alguns dos convênios foram executados integralmente pela Fundação Ricardo Franco”.*

7. Cumpridas as medidas processuais, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 1.658/2018-Plenário, julgar irregulares as contas do Sr. Paulo Roberto Dias Morales e de outros responsáveis, condenando-os ao pagamento solidário dos débitos especificados.

8. Irresignados com essa deliberação, os Srs. Paulo Roberto Dias Morales, Márcio Landvoigt, Claudio Vinícius Costa Rodrigues e Washington Luiz de Paula interpuseram recursos de reconsideração, os quais foram conhecidos e desprovidos, nos termos do Acórdão 3.065/2020-Plenário.

9. Ainda insatisfeito, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales ingressou com embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 2.149/2021-Plenário.

10. Nessa oportunidade, o aludido responsável ingressa com novos embargos de declaração, nos quais são apresentados os argumentos expostos no relatório que antecede este voto. O recorrente

busca rebater praticamente cada item do voto condutor do Acórdão 2.149/2021-Plenário, de sorte que serão expostas as ideias centrais das linhas argumentativas do Sr. Paulo Roberto Dias Morales:

10.1 Questões preliminares:

a) não foi levada em conta a posição do STF a respeito da prescritibilidade da pretensão ressarcitória, veiculada na decisão do Tema 899 e em vários precedentes daquela Corte; não se sustenta a assertiva no item 22 do voto, de que a jurisprudência do TCU é pacífica pela imprescritibilidade, uma vez que a matéria foi tratada de forma distinta no Acórdão 9.962/2021-Plenário.

10.2. Critérios de responsabilização:

a) registrou-se que houve negligência ou imperícia do embargante, contudo, verifica-se pela alteração recente da Lei de Improbidade que danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade;

b) o fato do embargante ser o Coordenador Geral do convênio não deve servir de embasamento para penalizá-lo por uma sistemática operacional adotada pelo Exército e cuja conduta já havia sido justificada pelo comandante, em época própria, a qual foi acatada pelo Tribunal no Acórdão 1.582/2005-Plenário;

c) houve omissão por parte do TCU, *“pois o Gestor Máximo do IME deu suas justificativas ao próprio TCU sobre esses processos administrativos em 23 de novembro de 2005 em resposta à notificação do Acórdão 1582/2005 – TCU – Plenário e em nenhum momento atribuiu qualquer função de fiscalização ou de gestão ao coronel Dias Morales”*; na ocasião, foram chamados a se manifestar o referido agente e o ordenador de despesas, não o coronel Dias Morales, justamente porque não fez parte dos processos licitatórios de 2004; *“se o Gestor Máximo já tinha comprovado a regular aplicação dos recursos, pois o TCU inclusive arquivou o processo, não pode haver responsabilização sobre o coronel Dias Morales sobre os fatos justificados pelo Gestor Máximo”*; e

d) neste documento, o General de Divisão Geraldo Silvino Soares da Silva, Comandante do IME, afirmou *“que ele adotou GARANTIAS e que as mesmas foram liberadas na medida em que os serviços eram aceitos pela coordenação Geral do Convênio DNIT/IME”*; ou seja, o General Soares afirmou que os serviços contratados foram cabalmente executados.

10.3. A respeito da demonstração da execução física:

a) houve omissão de análise dos relatórios que foram apresentados nos embargos de declaração opostos ao Acórdão 3.065/2020-Plenário, quanto à peça 1.012 deste processo; os produtos 41 a 43, apreendidos pela Justiça Militar, correspondem ao resultado final de todo o trabalho que foi entregue para o DNIT em dezembro de 2005, de sorte que eles englobam também os levantamentos de campo executados em janeiro de 2005, os quais correspondem ao objeto dos convites em análise;

b) há uma gravíssima obscuridade na análise dos objetos das cartas convite, uma vez que todas elas contemplavam o *“apoio logístico, operacional e técnico às equipes do IME”*; nenhuma empresa foi contratada para desenvolver os relatórios finais que deveriam ser entregues para o DNIT; os profissionais que efetivamente desenvolveram os trabalhos constam nos relatórios e isso não foi observado, constituindo uma omissão por parte do TCU; e

c) foi afirmado, no item 39 do voto condutor do Acórdão 2.149/2021-Plenário, que o Anexo D do edital dos convites havia estipulado a obrigação das contratadas em entregar relatório descritivo do desenvolvimento das ações; todavia, comprova-se, usando a mesma referência, que as empresas deveriam apenas prover a mobilização e apoio a equipes do IME nos termos designados (citou); portanto, não existia a previsão de entrega de um relatório específico sobre o apoio em si.

10.4. Quanto às funções exercidas pelo embargante e à responsabilidade pela verificação da regular execução física dos contratos pelas empresas (nexo de causalidade):

- a) O TCU não levou em consideração que o embargante estava de férias, no exato período que aconteceram os certames licitatórios com a liquidação do pagamento para as empresas, em dezembro de 2004;
- b) a decisão recorrida chega a mencionar que não existem, nos autos, outras assinaturas de recebimento dos serviços, a não ser a do Coordenador do Convênio DNIT/IME; todavia, todas as notas fiscais foram assinadas no verso, em dezembro de 2004, *“com a declaração expressa de que os serviços tinham sido executados, liquidando o pagamento para as empresas, pelo Encarregado de Materiais, Capitão Vancler e pelo Ordenador de Despesas do IME, Coronel Costa Rodrigues”*;
- c) sobre a ausência de comprovação denexo de causalidade, as funções eram segregadas com relação à parte técnica e à parte administrativa; a aplicação de recursos cabia ao ordenador de despesas; esta foi concluída em dezembro de 2004 com o pagamento total dos serviços feito pelo ordenador de despesas; a CPL fez constar em edital a obrigatoriedade de preenchimento de um cheque administrativo em nome do IME como garantia para os serviços que seriam entregues somente em 2005;
- d) a declaração dos serviços executados pode ser dividida nas duas partes que foram definidas pelo Comandante do IME, conforme confirmado em seu depoimento: a primeira diz respeito à aplicação dos recursos (fiscalização do contrato); e a segunda à execução dos serviços técnicos entregues; *“só o ordenador de despesas responsável pelo processo administrativo como um todo e pela fiscalização da empresa contratada no aspecto legal, administrativo, jurídico, contábil, poderia informar o nome da empresa vencedora e que prestou o serviço como fez constar nos termos dessa tal declaração”*; quanto à segunda parte, *“[...] aí compreende o conteúdo técnico desenvolvido por técnicos e consultores do IME que não tinham vínculos contratuais com as empresas e o apoio logístico, operacional e técnico necessário para a elaboração desse relatório técnico final desenvolvido por esses técnicos”*; o que foi atestado pela Coordenação do Convênio DNIT/IME foi o *“recebimento do conteúdo desenvolvido pelos técnicos e, por consequência, ficava atestado o apoio também, pois se existia o relatório técnico elaborado pelos consultores do IME era porque tinham havido o apoio também. em resumo, sem apoio, não haveria o relatório técnico”*;
- e) há uma omissão por parte do TCU no item 47 do voto da decisão recorrida *“em deixar de considerar que havia uma forçante para assinatura da declaração dos serviços que era a existência de uma cláusula de garantia prevista no EDITAL de cada uma dessas cartas convite que foi a previsão expressa no edital elaborado pela CPL (Comissão Permanente de Licitação) de um Cheque administrativo assinado pelas empresas em nome do IME e que seria devolvido para as mesmas só depois da entrega dos produtos”*;
- f) há omissão nos itens 48 e 49 do voto do Acórdão 2.149/2021-Plenário, ao assinalar que o recorrente teria cometido crime de falsidade ideológica, já que assinou documentos com data retroativa; o documento (declaração) já existia em 2004 e apenas sua assinatura foi condicionada à prestação de serviço contratado, que foi o apoio para as equipes do IME que só ocorreu em 2005; esse procedimento foi definido pelo *“Ordenador de Despesa a quem cabia a APLICAÇÃO DOS RECURSOS dentro das orientações do escalção financeiro superior”*;
- g) por outro lado, qualquer informação sobre o processo não mudaria nada o ato de assinar a declaração em 2005, pois afinal as empresas já tinham sido pagas em 2004; a administração do IME já tinha liquidado o pagamento em dezembro de 2004, de sorte que a fiscalização cabia ao ordenador de despesas do IME, *“que era um oficial de intendência com todos os predicados e delegações do Comando do IME para cumprir a missão no que dizia respeito à APLICAÇÃO DE RECURSOS”*; *“dentro da caserna confia-se sempre naqueles que o DIRIGENTE MÁXIMO mantém no cargo”*;

h) não havia nos termos da Lei 8666/1993 qualquer designação funcional para que qualquer membro da equipe do Convênio DNIT/IME fiscalizasse as empresas que prestaram o apoio logístico, operacional e técnico; a presença desse apoio foi declarada pela equipe do IME em campo, conforme o depoimento acima já mostrado do Coronel Engenheiro Militar José Antônio Carneiro Borges, coordenador setorial do Convênio DNIT/IME, lotado com sua equipe em Osório/RS; e

i) não caberia ao Coronel Dias Morales, em fevereiro de 2005, fazer exigências contábeis e previdenciárias sobre a empresa que prestou o apoio à equipe do IME; bastava o relatório técnico com o conteúdo dos dados e informações coletados em campo e mostrando a autoria do trabalho que era dos técnicos e/ou consultores do IME que trabalhavam no Convênio DNIT/IME.

10.5. Com relação à participação de alunos do IME na execução dos contratos:

a) não houve participação de alunos do IME na elaboração dos Relatórios Técnicos e no apoio para a realização desse trabalho; trata-se de uma ilação; fica bem claro na justificativa do General Soares (transcreveu) que as contratações eram apenas para a mobilização das equipes do IME que iriam desenvolver os trabalhos; o referido oficial, em seu depoimento na Ação Penal 0000196-80.2010.7.01.0201, fls. 5.420/5.424, afirmou que o IME não tinha elementos humanos para suprir todas as necessidades do convênio;

11. Com isso, requereu que os vícios alegados acima sejam saneados e que os presentes embargos sejam acolhidos, para o fim de que o TCU reconheça a prescrição dos fatos em análise ou, alternativamente, julgue regulares suas contas ou, do contrário, fundamente o seu julgado.

12. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

13. Preliminarmente, observo que os presentes embargos de declaração preenchem os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, **caput** e § 1º, da Lei 8.443/1992, motivo pelo qual podem ser conhecidos.

14. Quanto ao mérito, ressalto, inicialmente, que o julgador não é obrigado a se manifestar sobre todos os argumentos e documentos trazidos pela parte, podendo decidir com base no conjunto fático e probatório que reputa suficiente para firmar a sua convicção. Essa tese, de ampla aceitação na jurisprudência desta Corte de Contas e dos Tribunais Superiores, aplica-se, inclusive, após o advento do Código de Processo Civil de 2015.

15. Nesse sentido, cabe transcrever a ementa do seguinte julgado do STJ:

*“Mesmo após a vigência do CPC/2015, não cabem embargos de declaração contra decisão que não se pronuncie tão somente sobre argumento incapaz de infirmar a conclusão adotada. Os embargos de declaração, conforme dispõe o art. 1.022 do CPC/2015, destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade ou eliminar contradição existente no julgado. 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 inciso IV do § 1º do art. 489 do CPC/2015 [“§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: (...) IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador”] veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo STJ, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão.” (EDcl no MS 21.315-DF, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3ª Região), julgado em 8/6/2016, DJE 15/6/2016).*

16. No caso, todas as linhas argumentativas trazidas pelo recorrente foram enfrentadas nos Acórdãos 2.149/2021-Plenário e 3.065/2020-Plenário, as quais complementaram o exame já feito por esta Corte de Contas no primeiro julgamento de mérito, no Acórdão 1.658/2018-Plenário.

17. Conforme será evidenciado adiante, o expediente trazido pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales mais sinaliza o inconformismo com os julgamentos pretéritos e uma espécie de tentativa de rediscutir o mérito do presente processo, o que se mostra incabível, ainda mais se for considerado que estes são os segundos embargos de declaração opostos pelo defendente.

18. Não obstante, cabe analisar os pontos centrais dos segundos embargos trazidos pelo responsável, de modo a aclarar quaisquer dúvidas sobre a matéria decidida e corrigir eventual obscuridade. Nesse ponto, adianto que todas as alegações reproduzidas no relatório que antecede este voto estão sendo examinadas nessa ocasião, uma vez que as teses se inserem nas linhas argumentativas que serão novamente enfrentadas no presente julgado.

## II – Das questões preliminares

19. Quanto à prescrição, a questão foi debatida nos itens 17 a 23 do voto condutor do Acórdão 2.149/2021-Plenário, os quais sinalizaram que os embargos de declaração opostos ao julgamento do Tema 899 haviam sido apreciados pelo STF, sendo que o Relator expressamente consignou que não havia tratado do prazo para a constituição do título executivo neste Tribunal.

20. Desse modo, se a questão decidida no RE 636.886 AL (Tema 899) não abordou a prescritibilidade das medidas adotadas no curso do processo de controle externo, ou seja, da existência de prazo prescricional para a constituição do título executivo extrajudicial por tribunal de contas, não há que se cogitar em mudança na jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual são imprescritíveis os processos de controle externo que tratem de dano ao Erário decorrente da irregular aplicação de recursos públicos.

21. Essa posição vem sendo adotada em uma vastidão de deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.490/2022-Plenário, 3.543/2022-1ª Câmara, 3.362/2022-1ª Câmara e 3.146/2022-2ª Câmara, apenas para citar algumas das mais recentes.

22. Quanto ao Acórdão 9.962/2021-Plenário, suscitado pelo embargante, houve um equívoco de sua parte, na interpretação da referida decisão, uma vez que, conforme se verifica no trecho do voto transcrito pelo recorrente, o Relator reconheceu, naquele feito, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, não da pretensão ressarcitória.

23. Não se ignora que há precedentes do STF nos quais se decidiu pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento exercida a partir de processos desta Corte de Contas, ou seja, durante a fase de formação do título executivo extrajudicial. Há, inclusive, julgados aplicando esse entendimento à prescrição da pretensão punitiva.

24. Todavia, registro que, até o momento, não foi exarada, pelo Supremo Tribunal Federal, nenhuma decisão com repercussão geral acerca da prescrição da pretensão ressarcitória em processos de controle externo.

25. Foram essas as razões pelas quais se decidiu manter o entendimento desta Corte de Contas a respeito do tema. Em acréscimo, cabe destacar o dever de manter a estabilidade, a integridade e a coerência da jurisprudência desta Casa, o qual decorre do art. 926 do Código do Processo Civil.

26. Sendo assim, cabe rejeitar as questões preliminares trazidas pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales.

## III – Dos argumentos de mérito

27. Quanto à afirmação de que o recorrente não poderia ser condenado em razão de negligência ou imperícia, haja vista a alteração recente da Lei de Improbidade Administrativa, ressalto, inicialmente, que o argumento não foi manejado na decisão atacada, de sorte que não cabe falar em vício de omissão ou contrariedade.

28. Não obstante, é assente a improcedência da alegação, uma vez que o critério de responsabilização manejado por esta Corte de Contas não é extraído da mencionada norma, mas, sim, de nossa Lei Orgânica. A propósito, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o Tribunal é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor.

29. Sobre a matéria decidida no Acórdão 1.582/2005-Plenário, ressalto que a alegação já foi enfrentada no Acórdão 3.065/2020-Plenário, cujo relatório consignou que não houve, naquele aresto, “[...] *conclusão expressa do TCU de que os serviços alusivos aos Convites 105/2004, 106/2004, 107/2004 e 108/2004 teriam sido executados e entregues por empresas contratadas*”.

30. Embora aquela decisão tenha apreciado as condutas praticadas pelo IME no âmbito dos vários convênios celebrados entre este e o então DNER, não houve, propriamente, a adoção de procedimentos de auditoria e a análise da execução física dos procedimentos licitatórios realizados, o que somente ocorreu na fiscalização realizada pela então 3ª Secex, em 2010, a qual culminou com o Acórdão 640/2015-Plenário. Foi a partir dessa decisão, que foi instaurada a presente tomada de contas especial, que tratou, especificamente, de irregularidades na aplicação dos recursos transferidos por meio do Convênio PG-248/2000-DNER.

31. Logo, a não realização de audiência do Sr. Paulo Roberto Dias Morales no Acórdão 1.582/2005-Plenário não implica isenção de responsabilidade quanto a irregularidades relacionadas à não comprovação da execução física dos Convites 105/2004, 106/2004, 107/2004 e 108/2004, pelo simples motivo de que tais ocorrências não fizeram parte do escopo da fiscalização apreciada naquele **decisum**.

32. Sobre a alegação de que o então Comandante do IME havia afirmado que os serviços tinham sido efetivamente realizados, na justificativa ofertada em face do Acórdão 1.582/2005-Plenário, registro que tal circunstância não é relevante para o deslinde do presente feito.

33. A uma porque a comprovação da efetiva realização de serviços relativos aos convites em análise exige a apresentação dos relatórios exigidos no Anexo D dos termos de referência dos aludidos certames, o que não foi providenciado pelo responsável, nas diversas etapas desse processo. A duas porque, no âmbito do TCU, a declaração de terceiros tem baixo valor probatório, pois faz prova apenas da existência da declaração, mas não do fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado. A três porque o Comandante do IME se baseou, na época, no fato de que os serviços foram aceitos pela Coordenação Geral do Convênio DNIT/IME.

34. Dessa forma, o embargante não foi condenado pelo simples fato de ser Coordenador Geral da aludida avença, mas porque ele atestou a regular prestação dos serviços contratados por meio dos Convites 105 a 108/2004, apesar de não existir nenhum documento físico apto a demonstrar que eles foram prestados pelas empresas contratadas. As circunstâncias da irregularidade serão retomadas adiante.

35. Logo, cabe rejeitar todas as alegações trazidas a respeito da questão sintetizada no item 10.2 **retro**.

36. Com relação ao argumento de que houve omissão na análise dos relatórios apresentados, ressalto que os aludidos foram minuciosamente examinados na deliberação recorrida, como se verifica nos itens 38 a 45 do voto então proferido. Na ocasião, foi consignado que os relatórios não foram assinados e envolveram serviços com objeto mais amplo e maior extensão temporal que os contratados em face dos Convites 105 a 108/2004. Por essa razão, concluí que não era “[...] *possível estabelecer um nexo entre o apoio dos serviços declarados nos documentos apócrifos juntados pelo embargante e os consignados nos Convites 105, 106, 107 e 108/2004, não havendo, portanto, razão legítima para alterar a conclusão dos Acórdãos 1.658/2018-Plenário e 3.065/2020-Plenário*”.

37. Nesse ponto, cabe lembrar que, diferentemente do alegado pelo embargante, as empresas contratadas nos referidos certames tinham, sim, a obrigação de entregar o documento intitulado “*Relatório dos Estudos compreendendo o Acompanhamento das Ações*”. Ainda que o objeto dos aludidos convites fosse o apoio técnico, operacional e logístico, caberia a elas produzir as mencionadas peças, conforme o Anexo D dos respectivos convites.

38. Sendo assim, considerando que tais elementos não foram juntados pelo responsável, nesta e nas demais etapas do processo, não existe prova cabal de que as atividades de monitoramento realizadas foram apoiadas pelas empresas contratadas no âmbito dos Convites 105 a 108/2004.

39. Em seus primeiros embargos de declaração, o Sr. Paulo Roberto Dias Morales afirmou que estavam sendo apresentados, naquela ocasião, “*todos os produtos em questão e que foram submetidos ao Coronel Dias Morales, após 15 de fevereiro de 2005, para que as declarações de execuções de serviços fossem assinadas, correspondentes à parte inicial dos trabalhos de campo na BR-101 Sul, produzidos em 2005*”.

40. Todavia, o que se viu, conforme a análise realizada nos itens 38 a 45 do voto condutor da decisão recorrida, foi que tais relatórios diziam respeito às atividades de engenharia consultiva propriamente ditas (monitoramento arqueológico, programa de ordenamento físico/territorial e mapeamento para supressão vegetal), não correspondendo aos relatórios previstos no Anexo D dos convites – das ações de apoio técnico, operacional e logístico. Além disso, a tais documentos reportam-se a datas posteriores a 15/2/2005, o que significa que os elementos juntados não se mostram aptos a demonstrar a regular execução física do objeto dos convites.

41. Além das inconsistências já referidas, especialmente quanto à data dos relatórios, não há nos aludidos relatórios, nenhuma menção às empresas contratadas. Apesar de o embargante afirmar que as atividades de monitoramento não poderiam ser realizadas sem o apoio destas, a ausência dos relatórios previstos no Anexo D dos convites e de qualquer outra prova indireta a respeito dos serviços executados por tais sociedades impede a comprovação da regular execução física dos objetos desses certames.

42. Logo, merecem ser rejeitadas todas as alegações trazidas a respeito da questão sintetizada no item 10.3 **supra**.

43. Com relação à afirmação de que o embargante estava de férias em dezembro de 2014, quando as notas fiscais foram atestadas e os pagamentos realizados, a questão foi apreciada nos itens 46 a 48 do voto condutor da decisão recorrida, não sendo adequado falar em omissão. Não obstante, julgo pertinente tecer alguns comentários adicionais, ao mesmo tempo que enfrento as demais questões relativas à responsabilização do Sr. Paulo Roberto Dias Morales.

44. O recorrente tenta, em essência, dar uma característica de fato consumado ao atesto das notas fiscais pelos ordenadores de despesa do IME e ao posterior pagamento de tais documentos, em dezembro de 2014.

45. Porém, como o próprio defendente admitiu, tal procedimento ocorreu para permitir o pagamento antecipado das empresas contratadas, devido às limitações existentes à época, quanto à inscrição das despesas em restos a pagar. Àquela época, os serviços referentes aos convites não haviam sido sequer iniciados, o que implica dizer que os tais atestos e a liquidação das despesas ocorreram apenas **pro forma**.

46. A fim de mitigar os riscos envolvidos, as empresas entregaram cheques com valores equivalentes aos recebidos, os quais somente seriam liberados após a efetiva realização dos serviços.

47. É neste último momento que se dá a responsabilidade do Sr. Paulo Roberto Dias Morales. Como o próprio gestor afirma em seu expediente recursal, cabia a ele atestar tecnicamente o recebimento dos serviços, o que, no caso dos contratos relativos aos Convites 105, 106, 107 e

108/2004, abrangia a verificação da efetiva prestação das atividades de apoio técnico, operacional e logístico às ações de engenharia consultiva.

48. Assim, embora as despesas já tivessem sido liquidadas, “no papel”, a constatação da execução física dos serviços, no mundo real, somente ocorreria à medida de sua realização efetiva, a qual seria atestada pelo embargante. Somente após essa providência, os cheques outrora emitidos como garantia seriam devolvidos, o que implicava a liberação definitiva dos contratados em face dos compromissos assumidos.

49. Isso implica que a atuação do Sr. Paulo Roberto Dias Morales era importante para a regular execução das despesas e a sua esmerada prestação de contas. Dito de outra forma, ela não era meramente burocrática e sem consequência, como o recorrente tenta fazer crer.

50. Mesmo que se admita que o embargante não tinha a atribuição formal de fiscal do contrato, o próprio teor das declarações emitidas por ele – “*Declaro para fins de liquidação e pagamento que foram executado e/ou entregue pela empresa [...] o(s) serviço(s)*” – impunha-lhe a responsabilidade de conferir a veracidade do que estava sendo declarado. Isso passava, evidentemente, pela conferência se os serviços de apoio haviam sido, de fato, prestados por quem de direito.

51. Quanto a isso, não prospera a afirmação do defendente de que lhe bastava verificar se as atividades de engenharia consultiva propriamente ditas (monitoramento arqueológico, programa de ordenamento físico/territorial e mapeamento para supressão vegetal) haviam sido realizadas, o que pressupunha a efetiva realização dos serviços de apoio a essas ações. Tampouco é aceitável o argumento de que ele poderia confiar na indicação do setor administrativo do IME, que havia liquidado antecipadamente as despesas, para o fim de atestar que estes serviços (de apoio) tinham sido prestados pelas empresas vencedoras da licitação.

52. Em verdade, não se trata de confiar ou desconfiar, de seguir ou não as regras de obediência hierárquica das unidades militares. A questão é que não havia como os militares que atestaram antecipadamente as notas fiscais, a fim de possibilitar os pagamentos antecipados, assegurarem, naquela ocasião, que os serviços seriam de fato prestados e que estes seriam realizados pelas empresas contratadas. Tal atestação somente poderia ser feita **a posteriori**, após, evidentemente, a efetiva consecução das atividades de apoio.

53. No caso, a maneira adequada de se conferir esse importante aspecto da liquidação da despesa – na prática, essa etapa estava ocorrendo apenas em fevereiro de 2005, visto que, em dezembro de 2004, o atesto tinha ocorrido apenas para permitir o pagamento antecipado, como já afirmado várias vezes – era justamente exigir a entrega dos supramencionados relatórios previstos no Anexo D.

54. Considerando que o Sr. Paulo Roberto Dias Morales assinou as declarações de execução dos serviços pelas empresas contratadas, apenas confiando nos atestos realizados nas notas fiscais, sem exigir a documentação comprobatória da execução do objeto pelas empresas contratadas, na forma estabelecida nos convites, é assente que a sua conduta é culpável.

55. Entendo cabível a sua responsabilização, porquanto não houve, até a presente data, a comprovação da efetiva execução física dos serviços.

56. Todos os fatos e circunstâncias acima anunciados foram levados em conta nos Acórdãos 2.149/2021-Plenário e 3.065/2020-Plenário. Para confirmar tal afirmação, basta proceder a uma leitura dos itens 46 a 54 do voto proferido naquele aresto. Como já destacado, o embargante repete teses que já foram examinadas e contesta afirmações laterais contidas nos votos anteriores, sem, contudo, centrar-se na tese principal dos julgados proferidos neste feito: a ausência de comprovação da efetiva realização dos serviços pelas empresas contratadas por força dos Convites 105, 106, 107 e 108/2004.

57. Sendo assim, cabe rejeitar todas as alegações trazidas a respeito da questão sintetizada no item 10.4 **retro**.

58. Com relação à afirmação de que não houve participação de alunos do IME na execução dos contratos, de fato essa circunstância não foi comprovada no curso desse processo, tendo sido aludida apenas como uma hipótese na decisão embargada. Quanto a isso, assiste razão ao recorrente em destacar tal circunstância. Não obstante, esse aspecto não compôs a **ratio decidendi** das decisões proferidas no presente feito, a qual se baseou, conforme dito, na ausência de comprovação documental da efetiva realização dos serviços contratados por meio dos certames licitatórios em exame.

#### IV – Do comportamento processual da parte

59. Como é cediço, os embargos de declaração, por sua estrita natureza, não permitem o reexame de questões de mérito, como parece pretender o embargante.

60. Diversos julgados recentes do TCU têm considerado que a reiteração de argumentos devidamente examinados e refutados pelo órgão julgador evidencia uso abusivo da aludida espécie recursal com intuito de evitar que a decisão do Tribunal produza os efeitos que lhe são inerentes. Por outro lado, há várias decisões no sentido de que a interposição reiterada de embargos declaratórios manifestamente protelatórios justifica a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil (Acórdãos 593/2017-Plenário, 1.687/2020-Plenário e 2.095/2020-Plenário, dentre outros).

61. A bem da verdade, esse comportamento do Sr. Paulo Roberto Dias Morales tem sido observado em outros processos desta Casa, conforme se verifica nos Acórdãos 227/2022-Plenário, 42/2022-Plenário e 2.323/2021-Plenário, sendo relevante destacar que o responsável foi apenado com a sanção indicada no item anterior, nas duas primeiras decisões.

62. Nesse cenário, julgo importante alertar ao embargante que a oposição de novos embargos com igual finalidade, tratando de matéria já analisada e rejeitada pelo Tribunal, pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, além de não suspender a consumação do trânsito em julgado das decisões proferidas nos autos.

63. Diante de todo o exposto, VOTO, por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de julho de 2022.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator