

VOTO

Examino embargos de declaração opostos por Pedro Antônio Vilela Barbosa (peças 171-172) em face do Acórdão 1.605/2022-TCU-2ª Câmara, que negou provimento ao recurso de reconsideração por ele interposto contra o Acórdão 10.042/2018-TCU-2ª Câmara, retificado por inexatidão material pelo Acórdão 12.076/2018-TCU-2ª Câmara, por meio do qual este Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares as suas contas, condenou-o em débito e lhe aplicou multa individual.

2. De início, entendo que os aclaratórios devem ser conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

3. No mérito, registro, preliminarmente, a título pedagógico, que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam expungir da decisão embargada os vícios de 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).

4. No mesmo sentido, o seguinte entendimento do Supremo Tribunal Federal: *“A contradição que dá margem aos embargos declaratórios é a que se estabelece entre os termos da própria decisão judicial - fundamentação e dispositivo - e não a que porventura exista entre ela e o ordenamento jurídico; menos ainda a que se manifeste entre o acórdão e a opinião da parte vencida”* (RHC-ED 79785/RJ, DJ 23/5/2003, p. 31, Ministro Sepúlveda Pertence).

5. Ou seja, a contradição apta a ser sanada pela oposição dos embargos declaratórios é a que se estabelece entre os termos da própria decisão, compreendida no âmbito desta Corte como o conjunto Relatório, Voto e Acórdão, e não a que porventura exista entre as razões de decidir e os fatos alegados, a doutrina, a jurisprudência ou a interpretação do ordenamento jurídico que o recorrente entenda adequada.

6. Outrossim, os embargos de declaração não se prestam a reformar o **decisum** original, devendo-se conferir, nessa linha, os Acórdãos 1.810/2008-2ª Câmara, 92/2004 e 328/2004, do Plenário, e 71/2006 e 186/2006, da 1ª Câmara, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da decisão exarada no RE 327376/DF, pelo Ministro Carlos Velloso, **in verbis**: *“Não cabe, por outro lado, em sede de embargos de declaração, rediscutir a matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância. (...). Inviável, portanto, o RE, nego-lhe seguimento”*.

7. Destarte, os embargos devem ser manejados, então, para corrigir eventual obscuridade, omissão ou contradição nas deliberações do TCU, a fim de esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido, em benefício da sua melhor compreensão ou inteireza, devendo observar os seguintes critérios: i) não se prestar para rediscussão do mérito nem para

reavaliação dos fundamentos que conduziram à prolação do acórdão recorrido; ii) a contradição deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada; iii) não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação; iv) o julgador não está obrigado a apreciar todos e cada um dos argumentos desfiados pela parte, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria; v) eventual erro de julgamento deve ser corrigido por outra via recursal própria (v.g.: Acórdãos 10.919/2016-TCU-2ª Câmara e 434/2018-TCU-Plenário, entre outros).

8. Em apertada síntese, o embargante, ex-prefeito do Município de São João/PE (gestões 2005/2008 e 2009/2012), aponta omissões, contradições e obscuridade do julgado com base nos seguintes argumentos:

- a) Ausência de correta apreciação da decadência e da prescrição no presente caso, em dissonância do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (RE 636.866) (peças 171, p. 2-19, e 172);
- b) Inadequação acerca da apreciação sobre a nulidade de intimação do embargante, no procedimento administrativo perante a Funasa (entrega de A.R. em endereço e município equivocados), o que caracterizaria cerceamento de direito de defesa, ausências de contraditório efetivo e devido processo legal na esfera administrativa preparatória (peça 171, p. 19-23);
- c) Inadequação da análise quanto à obrigação do ex-Prefeito José Genaldi (2013-2020), em vez do ora embargante, em prestar contas em 28/07/2013 e terminar a obra e o convênio, o qual poderia ter pedido prorrogação do prazo para consecução do objeto (peça 171, p. 23-36); e
- d) Necessidade de condenação do seu sucessor, e não do embargante, pois caberia àquele dar continuidade à obra e realizar a devida prestação de contas (peça 171, p. 36-87).

9. Passo a analisar.

10. Não vislumbro qualquer vício de omissão, contradição e/ou obscuridade no **decisum** embargado em relação à suposta incorreção da apreciação da decadência e da prescrição no presente caso.

11. Tal assunto foi apropriadamente avaliado no relatório que subsidiou a decisão embargada, o qual incorporei às minhas razões de decidir, bem como na seção II do meu Voto, que transcrevo a seguir:

9. Abordo nesta seção as alegações do recorrente acerca da prescrição da ação de ressarcimento e da pretensão punitiva.

10. Em primeiro lugar, resta isento de dúvidas que a jurisprudência consolidada deste Tribunal de Contas da União formou-se no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Nesse sentido, reproduzo o Enunciado de Súmula nº 282, desta Corte:

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

11. De outra parte, e à semelhança dos outros julgadores deste TCU, não desconheço a recente decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), prolatada no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 636.886/AL, por meio da qual foi fixado o seguinte enunciado para o Tema 899, de repercussão geral:

É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

12. Ocorre que, consoante o destacado pelo e. Ministro Benjamin Zymler no **leading case** que primeiro discutiu o alcance do referido julgado da Corte Suprema (voto condutor do Acórdão 5.236/2020, da 1ª Câmara), ainda há diversas dúvidas sobre a matéria, pois resta possível a conclusão de que a decisão não tratou da prescrição do processo de controle externo levado a efeito no âmbito do TCU mas, sim, da prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório desta Corte.

13. Na oportunidade, Sua Excelência aduziu que a aludida decisão do STF enfrentou RE interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF/5),

ementado como se segue, pelo qual o regional negou provimento a embargos de declaração opostos contra acórdão de sua lavra:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE CINCO ANOS. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. 1. Para fins práticos, deve-se observar quando a Fazenda Pública foi intimada a providenciar o andamento do feito. Passados cinco anos sem diligências concretas, ocorre a prescrição intercorrente. Caso haja suspensão na forma do art. 40, da Lei n. 6.830/80, ocorre a extinção se o feito permanecer paralisado por mais de seis anos. 2. Na hipótese dos autos, houve o arquivamento sem baixa do processo em 12.08.1999 e até a data da sentença extintiva do feito em 05.06.2006, a Fazenda Nacional não apresentou nenhuma medida concreta quanto à localização do devedor ou de seus bens. Revela-se, portanto, inequívoca a ocorrência da prescrição intercorrente.

14. O Ministro Benjamin Zymler argumentou que, na situação debatida judicialmente, a Fazenda Pública havia deixado a ação paralisada por mais de seis anos, o que ensejou fosse declarada a prescrição intercorrente no caso em tela. Isto é, a questão objeto da controvérsia cingiu-se à prescrição intercorrente ocorrida durante a fase de execução do acórdão condenatório do TCU.

15. Desse modo, ponderou que, com base nessa possível interpretação, a matéria decidida no mencionado feito não teria nenhuma repercussão de ordem prática e jurídica nos processos desta Corte, isso porque o título executivo, que é própria decisão do Tribunal, consoante o art. 19 da Lei 8.443/92, ainda não se formou.

16. Feito esse raciocínio, Sua Excelência acresceu que, ainda se possa interpretar que a decisão do STF também se aplique ao **iter** do processo de controle externo neste TCU, outras questões, de suma importância visando que este Tribunal estabeleça novo tratamento acerca da prescrição do débito, restariam pendentes de esclarecimento, relevando mencionar as relativas à definição da data de ocorrência do fato irregular ou data do seu conhecimento pelo TCU, bem assim as hipóteses de interrupção da prescrição.

17. Em conclusão, conduziu o colegiado a que aplicasse, ao caso **in concreto**, a jurisprudência do TCU até então vigente, fundamentada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, e consubstanciada na citada Súmula 282, no que tange ao ressarcimento do prejuízo.

18. Anoto que o entendimento acima também foi seguido em outros julgados desta Corte, sendo exemplos os Acórdãos: 1.492/2020, 2.104/2020, 2.182/2020 e 2.336/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 2.188/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; e 2.018/2020, Rel. Min. Ana Arraes, do Plenário; 6.494/2020, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 5.236/2020, 6.084/2020, 6.465/2020, 6.466/2020, 7.982/2020, 9.277/2020, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 8.550/2020, 9.011/2020, 9.012/2020 e 9.293/2020, Rel. Min. Bruno Dantas, todos da 1ª Câmara; e 5.681/2020, 6.350/2020, 8.316/2020, 8.940/2020, 8.945/2020, 8.947/2020, 8.948/2020, 9.208/2020 e 9.216/2020 da minha relatoria; 5.690/2020, 6.350/2020, 6.575/2020, 6.712/2020, 7.325/2020, 8.021/2020, 8.023/2020, 8.443/2020, 8.649/2020, 8.651/2020 e 8.657/2020, Rel. Min. Aroldo Cedraz; 6.171/2020, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 6.207/2020 e 8.498/2020, Rel. Min. Ana Arraes; e 6.707/2020 e 6.726/2020, Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa, estes da 2ª Câmara.

19. Releva, ainda, considerar que em 14 de agosto último a Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração ao já citado acórdão proferido no RE 636.886/AL, objetivando exatamente dirimir dúvidas quanto ao alcance da aludida decisão, notadamente para que se tenha como correta compreensão a de que *“a tese de repercussão geral no acórdão (...) embargado abrange apenas a fase executiva da decisão do TCU”*.

20. Oportuno deixar registrado que mesmo após os referidos embargos de declaração já terem sido julgados e rejeitados pelo Supremo Tribunal Federal, muitas dúvidas remanescem sobre o tema, e apenas por decisão desta Corte de Contas a jurisprudência vigente poderá ser alterada, com o esclarecimento de todas as questões atinentes à matéria.

21. Em adição, nos termos do recente Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, este Tribunal deliberou por manter a jurisprudência atual quanto à imprescritibilidade do dano ao erário ao tempo em que ordenou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a formação de grupo técnico de trabalho para que, em processo apartado, apresente projeto de normativo que discipline, de forma

completa e detalhada, o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo.

22. Portanto, enquanto tal projeto normativo não sobrevém, julgo adequado manter a jurisprudência dominante desta Corte quanto à imprescritibilidade do dano ao Erário, como medida de prudência e no legítimo espaço de atuação constitucional deste Tribunal.

23. Em relação à alegada prescrição da pretensão punitiva, incorporo às minhas razões de decidir a análise da Serur, transcrita no relatório que precede este Voto, a qual demonstrou inequivocamente sua inocorrência. Logo, não merece acolhimento o recurso em relação a esse aspecto.

12. Como se pode constatar, nada obstante a decisão do STF sobre o Tema 899 (RE 636.866), consignei em meu Voto que este Tribunal tem mantido a jurisprudência consolidada quanto à imprescritibilidade do dano ao erário e ao prazo decenal para prescrição da pretensão punitiva, até que sobrevenham as conclusões do Grupo de Trabalho constituído por força do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, para definição das novas diretrizes que deverão ser aplicadas com vistas à aplicação da prescrição nos termos do deliberado na retromencionada decisão da Suprema Corte.

13. Também não vislumbro qualquer omissão ou contradição acerca da suposta incorreção da apreciação sobre a nulidade de intimação do embargante, no procedimento administrativo perante a Funasa (entrega de A.R. em endereço e município equivocados).

14. A matéria fora devidamente avaliada no relatório que fundamentou a decisão embargada, o qual incorporei às minhas razões de decidir, bem como na seção III do meu Voto, que transcrevo a seguir:

24. Quanto ao suposto cerceamento de defesa, alega o recorrente que este é devido, pois sua notificação realizada pela Funasa, na fase interna desta tomada de contas especial, teria sido entregue em endereço no qual nunca residiu nem teve domicílio.

25. Sobre tal aspecto, a Serur concluiu pela rejeição dessas alegações, pois, nada obstante o equívoco, a citação teria sido refeita e validada na fase externa do processo, por este Tribunal.

26. Concordo com o posicionamento da unidade técnica do TCU, pois a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida (p. ex., Acórdãos 1.522/2016-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, 653/2017-2ª Câmara, de minha relatoria, e 1078/2020-2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro).

15. Consoante as razões acima transcritas, não houve qualquer cerceamento de direito de defesa, tampouco ausência de contraditório e ampla defesa, pois, a impropriedade da citação, na fase interna, entregue em endereço e município equivocados, foi convalidada mediante a entrega e recebimento de novos ofícios citatórios por este Tribunal.

16. Melhor sorte não socorre o embargante quando alega omissão e contradição na análise feita sobre sua culpabilidade, conquanto, em seu entendimento, a responsabilidade deveria recair exclusivamente sobre o Prefeito que o sucedeu (parágrafo 8, alíneas “c” e “d” deste voto).

17. Tal assunto foi apropriadamente avaliado no relatório que subsidiou a decisão embargada, o qual incorporei às minhas razões de decidir, bem como na seção IV do meu Voto, que transcrevo a seguir (negritei):

27. No tocante à irregularidade propriamente dita, o recorrente alegou, em apertada síntese, que as prestações parciais de contas ocorridas durante sua gestão teriam sido aprovadas pelo concedente. Sua condenação, então, teria se dado em virtude da reprovação da prestação de contas final, a qual foi realizada na gestão de seu sucessor. Logo, tal responsabilidade não deveria ser atribuída a ele, mas sim ao Prefeito que o sucedeu.

28. Confirmou, ainda, que o projeto aprovado na gestão anterior à sua possuía falhas técnicas que resultaram em problemas no momento da execução. Porém, sustentou que teria buscado solucioná-los ao assumir o cargo, o que demonstraria sua boa-fé.

29. Antes de me posicionar sobre tais alegações, cabe consignar que o convênio em exame fora firmado na gestão anterior à do recorrente, porém foi em sua gestão que ocorreram a alteração do projeto e a licitação, contratação, execução e paralisação do objeto.

30. Como bem recuperou a Serur, o projeto alterado por proposta da gestão do recorrente possuía falhas graves na sua concepção, como, por exemplo, a locação da estação de tratamento de esgoto em área suscetível a alagamento e a ausência de 173 ramais de ligação até 5,0 m. Tais aspectos terminaram por inviabilizar a completa utilidade final do aparelho público objeto do convênio à coletividade, o que resultou na reprovação da prestação de contas final.

31. Como visto, **apesar de a análise da prestação de contas ter se dado na gestão seguinte à do recorrente, os atos que ensejaram sua reprovação dizem respeito àqueles praticados todos ao longo de sua gestão.** Por essa razão, acompanho as conclusões da Serur e do MPTCU de que não merecem acolhimento as alegações apresentadas acerca de mais esse ponto.

18. Como se pode observar, os argumentos apresentados em sede destes aclaratórios apenas reiteram os mesmos que foram apresentados e avaliados em seu recurso de reconsideração anteriormente interposto, não havendo que se falar em vícios de omissão, contradição ou obscuridade na decisão proferida, mas tão somente mero inconformismo em relação ao que fora ali deliberado.

19. Todavia, conforme deixei assente no início deste voto, os embargos de declaração não se prestam a revisitar o mérito da decisão proferida, mas tão somente a esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido, em benefício da sua melhor compreensão ou inteireza. Por tal razão, os presentes embargos devem ser rejeitados.

Ante o exposto, VOTO por que este Colegiado adote a minuta de acórdão que ora submeto à aprovação.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de setembro de 2022.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator