

## VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Acilon Gonçalves Pinto Júnior (peça 162) e Marleyane Gonçalves Lobo de Farias (peça 171) em face do Acórdão 2.584/2021-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas desses responsáveis no tocante à execução do Contrato de Repasse 0177867-05 (Siafi 536280), celebrado entre o extinto Ministério das Cidades e o Município de Eusébio/CE, além de condená-los em débito.

2. Miguel Cristiano Alves de Brito já opôs aclaratórios em face da mesma decisão (peça 154), que foram conhecidos e rejeitados por força do Acórdão 233/2022-TCU-Plenário.

3. Nesta oportunidade, Acilon Gonçalves Pinto Júnior alega: i) omissão acerca da integral execução da obra objeto do contrato de repasse; ii) contradição sobre a existência de lei municipal que trata da delegação de competência de gestão a secretários municipais; iii) inexistência de dano ao erário e consequentemente omissão do TCU em se manifestar sobre a regularidade com ressalvas de suas contas; iv) que sua conduta não teria incidido nas naturezas de responsabilidade previstas no art. 209 do Regimento Interno para fins de julgamento pela irregularidade das contas.

4. Marleyane Gonçalves Lobo de Farias aduz: i) omissão acerca da tese de prescrição quinquenal da pretensão punitiva à luz da jurisprudência da Corte Suprema e estudos realizados pelo TCU; ii) ocorrência de prescrição ainda que, por hipótese, se decida pela adoção do prazo prescricional decenal; iii) inexistência de dano ao erário e consequentemente omissão do TCU em se manifestar sobre a regularidade com ressalvas de suas contas; iv) que não foi examinada a documentação a título de alegações de defesa, que supostamente comprovariam a regularidade de sua conduta; v) transcurso de mais de dez anos entre os atos inquinados e sua citação, somada à dificuldade de reunião de provas do período a que aludem as irregularidades.

5. Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992.

6. Preliminarmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário (destaques acrescidos):

“Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelos embargantes, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, **não deve ser manejada para rediscussão de mérito, o que representa, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso**, ferindo os princípios da singularidade, da isonomia e da celeridade processual. Os embargos declaratórios devem ter como fundamentação a obscuridade (falta de clareza na redação do julgado), **contradição (existência de proposições inconciliáveis entre si)** e omissão (falta de pronunciamento judicial sobre matéria que deveria ter sido apreciada pelo juiz).”

7. Trago, ainda, excerto do Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira Câmara (destaques acrescidos):

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. **Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência.** Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.

**(...) a contradição deve estar contida nos termos do *decisum* atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e ‘doutrina’, ‘jurisprudência’ ou mesmo ‘comando legal’.** A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o

comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

\*\*\*

8. Em relação à alegada omissão do acórdão embargado acerca da conclusão da obra objeto do Contrato de Repasse 0177867-05, reitero, assim como já fiz por ocasião do Acórdão 233/2022-TCU-Plenário, em que foram apreciados os embargos declaratórios de Miguel Cristiano Alves de Brito), que a constatação da execução integral do objeto da transferência voluntária é uma condição necessária, mas **não suficiente** para demonstrar a regular aplicação dos recursos.
9. Em primeiro lugar, inexistente omissão porque esse aspecto fático foi abordado nos parágrafos 3 e 4 da decisão embargada, bem como na manifestação de mérito da unidade instrutora, acolhida como razões de decidir por ocasião do *decisum*.
10. Em segundo lugar, não há contradição entre o reconhecimento da conclusão da obra e a conclusão pela irregularidade das contas, uma vez que não houve comprovação do necessário nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto.
11. Como se observa, os responsáveis persistem incansavelmente na tentativa de argumentar a conclusão do objeto do contrato de repasse como se esse elemento fosse suficiente para conduzir à regularidade das contas. Ocorre que houve a completa quebra do liame de causalidade entre os recursos transferidos e o objeto em razão, principalmente, da utilização de empresa comprovadamente de fachada para realização dos serviços.
12. Os embargantes, por outro lado, são incapazes de trazer aos autos quaisquer elementos que sirvam, ou pelo menos contribuam, para o reestabelecimento do nexo de causalidade entre recursos públicos federais e execução do objeto, elemento imprescindível à pretendida regularidade das contas.
13. Inexistente o aludido nexo causal, não há falar em contradição entre o reconhecimento da conclusão da obra, contido em diversas passagens processuais, e a irregularidade das contas. Como sabido, a contradição embargável seria apenas a que presume a existência de proposições inconciliáveis entre si, isto é, a existência de uma incongruência lógica entre distintos elementos da decisão, seja por haver justaposição de fundamentos antagônicos, seja por haver incompatibilidade entre as razões de decidir e a própria decisão.
14. Não há, portanto, como afastar o dano ao erário e, destarte, não há congruência lógica em se exigir que o TCU supra omissão em se manifestar acerca da regularidade com ressalva das contas, pois esse encaminhamento é claramente inviável diante dos elementos dos autos.
15. Considerando, contudo, que o debate desses aspectos revolve a matéria probatória e implica rediscussão de mérito, não há como deles tratar em sede de embargos declaratórios, assim como questões atinentes à ausência de má-fé, à omissão grave, locupletamento ou abuso de direito.
16. Na sequência, rejeito a alegação de contradição entre o acórdão embargado e a fundamentação da análise da unidade instrutora de peça 107, relativa à lei municipal de delegação, adotada como razões de decidir. Veja-se que, no momento da emissão do pronunciamento da SecexTCE, não havia sido juntada aos autos a aludida Lei Municipal 888/2009 do Município de Eusébio/CE (peça 117, p. 20-54), visto que o responsável a acostou apenas em momento posterior.
17. Esse aspecto, entretanto, não vai necessariamente de encontro ao exame da responsabilidade do embargante promovido por intermédio da decisão embargada (parágrafos 18-22 do voto condutor), pois eventual afastamento de responsabilidade em virtude da delegação de competências a subordinados deve ser analisado em cada caso concreto.

18. Embora esse aspecto tangencie a matéria probatória, o que é inviável na via estreita dos aclaratórios, transcrevo o entendimento que esta Corte tem aplicado aos processos relativos à Operação Gárgula para demonstrar a inexistência de contradição entre a apresentação da Lei Municipal 888/2009 e a manutenção da responsabilidade do embargante, o qual se encaixa perfeitamente a estes autos (Acórdão 2584/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria):

“37. Especificamente em relação ao **Prefeito Acilon Gonçalves Pinto Júnior**, não se pode perder de vista decisão proferida por esta Corte por meio do Acórdão 1.240/2021-TCU-Plenário, em sessão de 3/6/2021 (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, revisor Ministro Benjamin Zymler), cujo processo cuidou de TCE decorrente da ausência do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas no âmbito de contrato de repasse entre o Município de Eusébio/CE e o então Ministério das Cidades, destinado à execução de serviços de pavimentação em pedra tosca, também objeto da Operação Gárgula.

38. Referido *decisum*, enriquecido pelas considerações do nobre revisor, contém interessante debate sobre os posicionamentos desta Corte nos casos da Operação Gárgula.

39. No que importa para o deslinde do presente processo, registro que, em caso de quebra do liame entre os recursos repassados e as obras executadas, conforme já fiz registrar, a regra geral adotada por esta Corte é a imputação de débito em relação à totalidade dos recursos empregados, sendo exceção o afastamento da responsabilidade dos agentes em casos específicos.

40. Nessa toada, ainda que os elementos de prova mencionados no Acórdão 1.240/2021-TCU-Plenário não tenham sido carreados para esta TCE e não constituam elemento destes autos, não se pode ignorar a constatação, registrada na referida decisão, de que o Prefeito de Eusébio/CE detinha pleno conhecimento da situação factual dos contratos de repasse e das contratadas pelo município à época, conforme informações coligidas pela Polícia Federal e bastante reforçadas pelo Voto do revisor, Ministro Benjamin Zymler.

41. Mais recentemente, por meio do Acórdão 2.375/2021-TCU-Plenário, proferido em sessão de 29/9/2021 (relator Ministro Raimundo Carreiro), o Tribunal se debruçou novamente sobre a responsabilidade do Prefeito de Eusébio/CE em relação aos ajustes compreendidos pela Operação Gárgula.

42. Da decisão, restou absolutamente corroborado que Acilon Gonçalves Pinto Júnior **detinha conhecimento do esquema fraudulento entre empresas de fachada e o Município de Eusébio**, então em curso, de forma que se torna inviável aplicar o excepcional afastamento da responsabilidade primária do chefe do Poder Executivo Municipal, visto que, além de os autos não comportarem evidência que lhe dê suporte, decisões desta Corte, envolvendo o responsável e o mesmo esquema fraudulento, caminham em sentido diametralmente oposto.

43. Esse contexto apenas confirma o correto encaminhamento destes autos, isto é, pela necessária responsabilidade do Prefeito municipal.”

19. Ainda acerca da natureza da responsabilidade do embargante, agora à luz do invocado art. 209 do Regimento Interno, não há omissão, pois o ponto restou esclarecido no parágrafo 19 do voto condutor da decisão embargada e se ancora no art. 209, § 5º, inc. II, do Regimento Interno do TCU (agente público que praticou o ato irregular):

“19. No caso de mandatários municipais, a regra basilar adotada por este Tribunal, de fundo constitucional, é a responsabilização pessoal do chefe do executivo municipal e signatário do ajuste, pois, ainda que a execução dos recursos federais seja conduzida por auxiliares vinculados, esse aspecto não afasta a responsabilidade primária do alcaide (v.g. Acórdão 1.240/2021-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, revisor Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 3.161/2016-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes; e Acórdão 2.603/2011-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).”

20. Como se vê, não foi apresentada incoerência entre afirmações contidas na motivação ou entre proposições da parte decisória, nem entre alguma asserção proferida nas razões de decidir e o dispositivo. Em verdade, os aspectos aduzidos foram devidamente considerados e decididos na

deliberação recorrida, não caracterizando contradição ou omissão o fato de não terem sido adotadas as teses e interpretações preferidas pelo embargante.

\*\*\*

21. Em exame do segundo expediente, em que pesem as limitações processuais da via estreita dos aclaratórios, adentro nas alegações de Marleyane Gonçalves Lobo de Farias relativas à prescrição por se tratar de matéria de ordem pública.

22. Ressalto que a decisão embargada reconheceu a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva para fins de aplicação de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, motivo pelo qual não se aplicou qualquer multa aos responsáveis.

23. De toda sorte, inexistente contradição entre o entendimento sobre o tema aplicado nos autos e a jurisprudência da Corte Suprema sobre o ressarcimento do dano ao erário.

24. A condenação em débito não configura sanção ou punição, já que possui natureza indenizatória derivada da obrigação de promover a reparação pelo dano (v.g. Acórdãos 4.417/2010-TCU-Segunda Câmara e 1.873/2007-TCU-Plenário). Assim, não está sujeita ao prazo de prescrição da pretensão punitiva. Para a recuperação do dano, o Tribunal entende, conforme jurisprudência histórica, que incide a imprescritibilidade.

25. No que se refere ao entendimento fixado a partir do RE 636.886/AL (Tema 899 da repercussão geral) ao presente caso, limito-me a registrar o que restou consignado pelo próprio relator, Ministro Alexandre de Moraes (destaques acrescidos):

“Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a **pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível**; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

**Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo**, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.”

26. Na minha compreensão, diante dessa decisão e da inexistência de lei específica tratando do tema, o TCU terá necessariamente que suprir essa lacuna legislativa definindo as consequências da prescritibilidade, tais como o prazo prescricional, o início da contagem e as causas de interrupção.

27. Recentemente, ao apreciar o TC 000.006/2017-3, o Tribunal decidiu remeter a análise do tema ao processo criado em decorrência do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (redator Ministro Walton Alencar Rodrigues), por meio do qual foi expedido comando à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Casa para que forme grupo técnico de trabalho destinado a apresentar projeto de ato normativo que discipline “*o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União*”.

28. Na ocasião, ao decidir pela constituição de grupo técnico de trabalho destinado a apresentar projeto de ato normativo sobre o tema da prescrição, o Tribunal não afastou o entendimento vigente acerca da prescrição em relação ao débito, tampouco determinou o sobrestamento dos processos que abordassem essa questão.

29. Dessa forma, até a conclusão desse trabalho, permanecem vigentes, em relação à prescrição da pretensão sancionatória, as regras do Acórdão 1.441/2016-Plenário, e quanto à prescrição da pretensão ressarcitória, a imprescritibilidade.

30. Como sabido, a contradição embargável é aquela que presume a existência de proposições inconciliáveis entre si, isto é, a existência de uma incongruência lógica entre distintos elementos da

decisão, seja por haver justaposição de fundamentos antagônicos, seja por haver incompatibilidade entre as razões de decidir e a própria decisão.

31. Não é o que se verifica, pois inexistente contradição embargável entre a tese acolhida na decisão embargada e quaisquer estudos internos com vistas a debater e melhor compreender determinado tema.

32. Importante registrar que, mesmo que por hipótese se adote o regramento prescricional da Lei 9.873/1999, há inúmeras causas interruptivas capazes de descaracterizar a ocorrência da prescrição na atuação do TCU *in casu*, a exemplo claro do Acórdão 668/2017-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), proferido em sessão de 5/4/2017, por meio do qual foi determinada a instauração desta TCE antes do transcurso do prazo decenal a partir dos atos atribuídos aos responsáveis.

33. Noutro giro, assim como foi alegado por Acilon Gonçalves Pinto Júnior, há incongruência lógica no argumento da embargante de omissão do TCU em se manifestar sobre a regularidade de suas contas. Uma vez que os embargantes são incapazes de desconstituir os fundamentos do acórdão que concluiu pelas irregularidades, não há que exigir que esta Casa supra omissão em se manifestar sobre a regularidade com ressalva das contas.

34. Não procede, ademais, alegação genérica de que esta Corte teria se omitido em examinar suas alegações de defesa. Além de não se tratar de omissão embargável – estabelecida entre os termos da própria decisão –, a instrução promovida pela SecexTCE examinou os argumentos da embargante e essa peça foi acolhida como razões de decidir.

35. Por fim, em relação ao suposto prejuízo à defesa em razão do transcurso de mais de dez anos entre os atos inquinados e sua citação, constato tratar-se de matéria estranha à via dos embargos declaratórios. Outrossim, eventual prejuízo à defesa em razão do lapso temporal deve ser demonstrado, não sendo possível acolher mera alegação nesse sentido (v.g. Acórdãos 854/2016-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; e 550/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo).

\*\*\*

36. Do contexto, fica claro que as ilações lançadas consistem em tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, a qual é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada.

37. Se os embargantes querem demonstrar seu inconformismo com o resultado do julgamento e reinstalar a discussão jurídica já apreciada pelo Tribunal, deverão fazê-lo pelas vias recursais adequadas, pois extrapola os limites dos embargos de declaração o rejuízo da causa.

38. De tal modo que, inexistindo as alegadas contradições e não tendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

39. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de setembro de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator