

## GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 008.453/2015-2

Natureza: I - Embargos de declaração em Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgãos/Entidades: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Instituto Militar de Engenharia

Responsáveis: Alfredo Balbino (501.312.737-87); Antonio Carlos Oliveira do Nascimento (330.191.697-04); Claudio Vinicius Costa Rodrigues (808.820.997-87); Célia Lourenço da Silva (081.862.147-80); Davi Azevedo Santos (092.515.817-89); Edson Lousa Filho (390.008.777-68); Fabio Marcelo de Rezende Duarte (565.497.687-72); Fundação Ricardo Franco (02.519.717/0001-70); Juarez Gomes de Matos Bastos (230.430.323-49); Marcelo Cavalheiro (009.050.477-10); Marcio Vancler Augusto Geraldo (020.896.637-40); Marivone Oliveira dos Santos (032.786.387-00); Mônica Ferreira Marques (021.427.047-51); Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15); Uilson Agostinho da Silva (403.338.337-91); Washington Luiz de Paula (005.627.127-12).

Representação legal: Liana Claudia Hentges Cajal (50920/OAB-DF), André Dutra Dorea Ávila da Silva (24.383/OAB-DF) e outros, representando Fundação Ricardo Franco; Tanara de Fatima Barcellos da Silva (69.337/OAB-RS) e Gean Felinto de Sousa (49500/OAB-DF), representando Paulo Roberto Dias Morales; Alexandre Benevides Cabral (33492/OAB-DF), representando Lizaura Honorato Balbino; Rodrigo Henrique Roca Pires (92632/OAB-RJ), representando Claudio Vinicius Costa Rodrigues; Gilmar Menezes da Silva Junior, representando Gleice Regina Balbino de Almeida; George Alexandre de Almeida Macêdo (18.113/OAB-CE), representando Juarez Gomes de Matos Bastos; Jose Eduardo Rangel de Alckmin (2.977/OAB-DF) e Ary Martins Costa Alcantara (46101/OAB-DF), representando Fabio Marcelo de Rezende Duarte.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DOS RECURSOS. ESCOLHA DE MODALIDADE LICITATÓRIA INADEQUADA. PAGAMENTOS ANTECIPADOS SEM CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELAS EMPRESAS CONTRATADAS. ALTERAÇÃO DE OBJETO CONTRATUAL SEM EXISTÊNCIA DE TERMO ADITIVO PRÉVIO. SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS PELA CONTRATADA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITOS SOLIDÁRIOS. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da então Serur, atual AudRecursos, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 1210-1012) e o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 1015):

## **INTRODUÇÃO**

1. *Trata-se de embargos de declaração oposto por Paulo Roberto Dias Morales (peça 1185) em face do Acórdão 1180/2021-TCU-Plenário (peça 1132), de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, vazado nos seguintes termos:*

*9.1. com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e nos artigos 277, inciso I, e 285 do Regimento Interno do TCU, conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e*

*9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao recorrente;*

*9.3. classificar a presente deliberação com o grau de sigilo “reservado”, nos termos do art. 23, inciso VIII, da Lei 12.527/2011, c/c os arts. 4º, parágrafo único, 8º, § 3º, inciso I, e 9º, inciso VIII, § 2º, inciso I, da Resolução/TCU 294/2018, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com acesso somente aos servidores que irão realizar atividades relacionadas ao desenvolvimento destes autos.*

## **HISTÓRICO**

2. *Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada a partir de auditoria realizada no Instituto Militar de Engenharia (IME), autuada sob o TC 022.244/2010-7, para apurar supostas irregularidades noticiadas pela imprensa e trazidas ao conhecimento do Tribunal por meio da Ouvidoria.*

2.1. *Foram fiscalizados procedimentos licitatórios com indícios de fraude, empreendidos para execução de diversos convênios celebrados entre IME e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que visavam à mútua cooperação na prestação de serviços.*

2.2. *Em março de 2003, Ministério da Defesa e Ministério dos Transportes estabeleceram, mediante Portaria Interministerial 230 MD/MT, mútua cooperação com vistas à realização de trabalhos na área de engenharia de transportes e de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia. Para implementação do projeto, foram firmados, no ano de 2004, diversos convênios entre DNIT e Comando do Exército (tendo o IME como unidade executora).*

2.3. *No ano de 2005 foi criado o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (Centran), subordinado ao Departamento de Engenharia de Construção (DEC), com vistas a atuar como órgão centralizador dos assuntos relacionados à cooperação entre Ministério da Defesa e Ministério dos Transportes.*

2.4. *Após fiscalização do Tribunal, restou comprovado o seguinte esquema de fraude (peça 865, item 9):*

*9.1. o IME ou o DEC celebravam convênios com o DNIT e subcontratavam o objeto com empresas cujos sócios possuíam ligação familiar com o Sr. Washington Luiz de Paula, militar que atuava como Coordenador Administrativo daqueles ajustes;*

*9.2. tais firmas eram contratadas por valores inferiores àqueles repassados pelo DNIT e, em diversas oportunidades, sequer apresentavam qualquer produto ou serviço, que eram elaborados e/ou fornecidos por alunos de doutorado do IME, ou tratavam-se de informações constantes de banco de dados públicos, como por exemplo do Ibama;*

- 9.3. as licitações que o IME efetuava com vistas à contratação das empresas cujo quadro societário era ligado ao Sr. Washington Luiz de Paula eram realizadas mediante convite, cujos valores ficavam sempre aquém de R\$ 150.000,00, de modo a possibilitar o enquadramento naquela modalidade;
- 9.4. os procedimentos administrativos relativos aos certames que o IME/DEC promovia eram adotados pelo Sr. Paulo Roberto Dias Morales, que atuava como Coordenador Geral de Convênios.
- 2.5. O Tribunal prolatou o Acórdão 640/2015-TCU-Plenário, no TC 022.244/2010-7 (Relatório de Auditoria), e dentre outras medidas, autorizou instauração das seguintes TCEs: i) TC 008.449/2015-5 (Convênio DNIT/PP 169/2003); ii) TC 008.450/2015-3 (Convênio DNIT/PP 207/2004); iii) TC 008.453/2015-2 (Convênio DNIT/PP 190/2003); iv) TC 011.164/2015-8 (Convênio DNIT PG 001/2002); v) TC 008.457/2015-8 (Convênio DNIT/PP 211/2004); e vi) TC 008.442/2015-0 (Convênio DNIT/PG 248/2000).
- 2.6. Nestes autos, examinou-se a execução do Convênio DNIT PP/190/2003.
- 2.7. O convênio fiscalizado teve por objeto atividades de assessoria técnica, atualização e correção de estudos de viabilidade econômico-financeiros relativos a trechos de sete lotes de rodovias federais. Para sua execução, a Fundação de Apoio Ricardo Franco teria sido contratada de forma direta, por dispensa de licitação, e foram firmados diversos convites.
- 2.8. Os débitos decorreram da inexecução dos Convites 61 a 66, 68, 70 a 73 e 75 a 78/2004, afora a fragmentação do objeto para utilização da modalidade licitatória indevida, e dos pagamentos indevidos feitos à Fundação Ricardo Franco (FRF) no âmbito do Contrato 4/2003, pois recebeu por serviços diversos ao contratado e que não executou.
- 2.9. Por meio do Acórdão 1.909/2018-TCU-Plenário, os responsáveis tiveram as contas julgadas irregulares, com imputação de débitos solidários. Não houve aplicação de multa, em razão da prescrição da pretensão punitiva no TCU, nos moldes do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.
- 2.10. Em suma, os convites elaborados para executar o Convênio DNIT PP/190/2003 foram firmados com empresas que receberam pagamentos por serviços que não executaram. Houve fragmentação do objeto, para utilização indevida da modalidade convite, e os produtos esperados foram produzidos, em verdade, por empresas diversas que não tinham relação com o convênio.
- 2.11. No que pertine ao presente exame, o embargante, Coordenador-Geral de Convênios, foi responsabilizado por emitir dezenas de requisições para realização de despesas fracionadas, por determinar, via ordem de serviços, modalidade licitatória inadequada (com burla ao regular processo licitatório), e por atestar indevidamente a execução de serviços.
- 2.12. Com relação aos débitos referentes ao Contrato 4/2003, celebrado com a Fundação Ricardo Franco (FRF), verificou-se que houve alteração irregular do objeto do contrato. O Coordenador-Geral de Convênios, Paulo Roberto Dias Morales, "(...) deu curso à alteração contratual por sua conta e risco, tendo ordenado e aceito que a FRF realizasse serviços diferentes dos avançados, em afronta ao que estatui o art. 66 da Lei 8.666/1993" (peça 866, p. 57, item 194). Ademais, os serviços foram executados por outras empresas.
- 2.13. Paulo Roberto Dias Morales ingressou com recurso de reconsideração, conhecido e não provido pelo Acórdão 1180/2021-TCU-Plenário (peça 1132), de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro.
- 2.14. Ainda inconformado, opõe embargos de declaração.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. *O exame preliminar de admissibilidade à peça 1195 – solicitado pelo Relator ad quem em despacho à peça 1190 – concluiu por conhecer dos embargos, com suspensão dos efeitos do item 9.1 do acórdão recorrido.*

### **MÉRITO**

4. *Constitui objeto do recurso examinar se:*

*i. ocorreu prescrição/decadência nos autos; e*

*ii. o acórdão recorrido foi coerente e claro em seus fundamentos.*

### **5. Da Prescrição/Decadência**

5.1. *O embargante aponta omissão e obscuridade na decisão combatida, por não ter reconhecido prescrição no processo ou sobrestado os autos até apreciação do STF acerca da prescrição nos Tribunais de Contas.*

5.2. *Destaca, em especial, que (peça 1185, p. 6-7, grifo no original):*

*(...) não houve o reconhecimento da prescrição por entender pela imprescritibilidade, deixando de aplicar o código civil como referência, bem como desconsiderou também a possibilidade de aplicação da Lei 9873/1999, ao caso concreto, sendo que por ambos regimes a prescrição teria ocorrido.*

5.3. *Argumenta que o Tribunal possui entendimento de que a prescrição seria decenal, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, e apontam novo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, consolidado no Tema 899.*

5.4. *Contesta trecho do voto do acórdão que considera a data inicial da contagem do prazo no momento em que o Tribunal tomar conhecimento dos fatos, pois entende que o STF visa evitar que eventual acusado tenha que guardar documentos por tempo infundável. Nesse sentido cita manifestação do procurador do MPTCU Sérgio Caribé nos autos do TC 008.457/2015-8. Acrescenta que a denúncia anônima pode ser apresentada a qualquer tempo, o que traria insegurança jurídica.*

5.5. *Defende que o Tribunal tomou ciência da irregularidade em 2004 e não em 2010, conforme “Acórdão 1582/2005”. E assinala que o TCU não deve perquirir culpa ou dolo decorrente de ato de improbidade, mas apenas julgar contas.*

5.6. *Com fundamento no artigo 4 da Lei de Introdução as Normas do Direito (LINDB), argumenta que o Código de Processo Civil deve ser aplicado não apenas quando houver omissão de regras no processo administrativo, mas também para complementar, aprimorar e atualizar aquelas já previstas. Com base nessa afirmação, deduz que é aplicável prescrição, ainda que o Regimento Interno e a Lei Orgânica do Tribunal não tenham previsto esse instituto em seus processos. E requer aplicação dos artigos 927 e 1035 do CPC, que dispõem sobre a necessidade de observar os acórdãos do STF em julgamento de recursos extraordinários, no caso concreto, o prolatado no Tema 899.*

5.7. *Menciona julgados do STF (como nos Mandados de Segurança 36.688/DF, 32.201/DF e 36.054/DF) que teriam suspenso decisão do TCU e aplicado prazo prescricional de cinco anos, com base na Lei 9.873/1999.*

5.8. *Entende que o prazo deveria ser contado a partir da assinatura do termo do convênio ou da irregularidade. E no caso concreto, teria ocorrido prescrição, uma vez que o início do convênio ocorreu em 15/12/2003 e a citação na TCE se deu em 18/8/2015, após mais de 10 anos. Defende nesse aspecto que houve desvio de objeto no convênio desde o seu início, o que reforçaria o termo inicial em questão. Cita ainda que o último repasse de recursos ocorreu em 3/12/2004, e se fosse considerada esta data, também teria ocorrido prescrição.*

5.9. Aponta que o artigo 6º da IN 71/2012 do TCU define como “marco inicial da prescrição ‘a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis” (peça 1185, p. 18). E registra que a TCE foi instaurada em 11/6/2010, enquanto sua citação se deu apenas em agosto de 2015, após prazo prescricional de cinco anos.

5.10. Por outro giro, requer a aplicação do artigo 22 da LINDB, para que o Tribunal avalie os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

#### Análise

5.11. Sem razão o embargante.

5.12. Em verdade, observa-se que as alegações de omissão ou obscuridade apontadas pelo recorrente representam mero inconformismo com a conclusão adotada pela decisão embargada.

5.13. O julgado combatido examinou detida e fundamentadamente a prescrição nos autos e afastou a sua ocorrência, sob todos os aspectos assinalados pelo embargante. Discorreu sobre o exame da matéria com repercussão geral em recente julgamento do STF, no RE 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Aferiu o termo inicial da contagem de prazos em diversas hipóteses, e afastou a necessidade de sobrestamento do processo, ante a inoccorrência da prescrição. Nesse sentido os seguintes trechos do voto condutor (peça 1133):

19. Ressalto, todavia, que o pronunciamento da unidade técnica se deu antes de proferido o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 636.886, por meio do qual, apreciando tema com repercussão geral, firmou a seguinte tese: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

20. De fato, referido recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, foi julgado pelo Plenário da Suprema Corte, em Sessão Virtual de 10/04/2020 a 17/04/2020, tendo sido firmada a tese acima colacionada. Segundo asseverado na ementa do aludido julgado, “A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)”. Isto é, naquele caso concreto, considerando se tratar de execução judicial de título executivo formado por decisão desta Corte de Contas, adotou-se o rito previsto na Lei de Execução Fiscal.

21. Como se vê, no citado recurso extraordinário tratou-se de prescrição ocorrida na fase de execução judicial do acórdão condenatório do Tribunal de Contas da União, e não propriamente da prescrição do processo de controle externo levado a cabo perante esta Corte de Contas. Creio, desse modo, que a tese firmada no âmbito no RE 636.886 não se mostra aplicável ao presente caso, em que ainda está se formando o título executivo extrajudicial. Conforme a tese firmada no julgamento do RE 636.886, apenas com o trânsito em julgado do acórdão condenatório do TCU terá início o prazo prescricional para a execução judicial desse título pela Advocacia Geral da União.

22. Destaco, ademais, que a tese firmada no âmbito do RE 636.886 ainda não transitou em julgado, de forma que poderá sofrer alterações ou até mesmo a modulação de seus efeitos, diante de eventuais embargos de declaração que vierem a ser opostos.

(...)

25. Não obstante o acima asseverado, e sem a pretensão de fixar uma tese a ser defendida por esta Corte de Contas, caso venha a rever o seu entendimento jurisprudencial sobre o tema, no caso concreto, ainda que fosse adotada a tese da prescrição da pretensão ressarcitória, essa não restaria configurada, conforme a análise a seguir empreendida.

(...)

30. Quanto ao critério a ser adotado para a contagem inicial do prazo prescricional, creio que o referido termo inicial haveria de ser a ciência do fato pelo TCU. Como também asseverado por mim naquela oportunidade, “ao se admitir a contagem do prazo de prescrição a partir da data do

*fato se está admitindo que o TCU terá contra si o curso do prazo antes mesmo que possa exercer o seu direito, pois sem a entrada da prestação de contas no Tribunal não há que se falar em julgamento da prestação de contas, nem, muito menos, na aplicação da multa respectiva a que se refere o art. 19 da sua Lei Orgânica”. “Portanto, entendo que o termo inicial da prescrição deve ser a data da ciência do fato pelo Tribunal, o que se presume com a entrada do respectivo processo na Corte de Contas”.*

31. Isto é, **caso considerada a prescrição quinquenal**, o termo inicial haveria de ser a ciência da irregularidade pela Corte de Contas, eis que não se pode exigir que o TCU julgue as contas dos responsáveis, imputando os débitos cabíveis, antes de tomar ciência do fato. Inclusive, conforme será exposto a seguir, **no caso concreto**, o TCU apenas teve ciência dos ilícitos em questão quase seis anos após a sua prática.

32. Admitindo-se a tese acima aventada, **no caso concreto**, em que pese os ilícitos em questão terem sido praticados no período de **março a dezembro de 2004**, esta Corte de Contas apenas tomou conhecimento desses fatos em **01/07/2010**, data de autuação do TC-018.095/2010-0, por meio do qual se deu início à apuração das denúncias veiculadas na imprensa e noticiadas ao TCU, via Ouvidoria, dando conta da existência de irregularidades na gestão de recursos públicos pelo Instituto Militar de Engenharia – IME (dentre as quais as tratadas no presente feito). Essa seria a data a ser considerada como termo inicial para a contagem do prazo prescricional em questão. Referido prazo teria sido interrompido com a prolação do Acórdão 640/2015-TCU-Plenário, em **25/03/2015**, proferido no âmbito do TC 022.244/2010-7 (Relatório de Auditoria), que, dentre outras questões, autorizou a instauração da presente TCE, determinando a citação dos envolvidos, tendo sido proferido o acórdão condenatório (Acórdão 1.909/2018-TCU-Plenário), ora recorrido, em **15/08/2018**. Percebe-se, pois, que o prazo prescricional quinquenal não se teria completado.

33. Mais uma vez, **sem a pretensão de fixar uma tese a ser defendida por esta Corte de Contas, caso venha a rever o seu entendimento jurisprudencial sobre o tema**, apenas para fins de argumentação, **no caso concreto**, ainda que viesse a ser adotada a data do fato como termo inicial para a contagem do prazo prescricional, também não restaria configurada a prescrição, aplicando-se, de forma direta ou por analogia, os dispositivos da Lei 9.873/1999.

36. Conforme estabelece a supracitada norma, o termo inicial do prazo prescricional seria a data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, o dia em que tiver cessado, sendo que, quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, a prescrição seria regida pelo prazo previsto na lei penal, com a observância das causas de interrupção que elenca.

37. A esse respeito, conforme noticiado pela imprensa e segundo pesquisas realizadas por minha assessoria no site do Superior Tribunal Militar, vale destacar que recentemente, em 22/04/2019, foi proferida sentença na Ação Penal Militar n. 0000196-80.2010.7.01.0201 (repetidamente mencionada na peça recursal), por meio da qual, dentre outras questões, o ora recorrente foi condenado “à pena de **16 (dezesseis) anos e 08 (oito) meses de reclusão** em razão de ter praticado o crime previsto no Art. 303, § 1º do Código Penal Militar (peculato com desvio superior a 20 salários mínimos), em concurso de agentes (CPM, Art. 53, § 2º, inciso I) e em continuidade delitiva (CP, Art. 71)”. Referida sentença ainda não transitou em julgado para o ora recorrente, diante da interposição de recurso de apelação ainda pendente de julgamento.

38. A pena base prevista para o crime de peculato descrito no art. 303 do Código Penal Militar é a de reclusão, de três a quinze anos. Ademais, estabelece o Código Penal Militar que a prescrição da ação penal regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, sendo de **vinte anos**, se o máximo da pena é superior a doze (cf. art. 125, caput e II, do CPM).

39. Logo, **no caso concreto**, adotando-se essa última tese, os termos iniciais para a contagem do prazo prescricional haveriam de estar compreendidos no período de **março a dezembro de 2004**, período em que os atos ilícitos foram praticados, nos termos do subitem 9.2 do Acórdão condenatório. Considerando que tais atos ilícitos também se afiguram criminosos, o prazo prescricional haveria de ser regido pela respectiva lei penal, no caso, o prazo de **vinte anos**. Assim, mesmo sem levar em consideração qualquer causa interruptiva, não restaria configurada a

*prescrição, eis que o acórdão condenatório (Acórdão 1.909/2018-TCU-Plenário), ora recorrido, foi proferido em 15/08/2018.*

*40. Por todo o exposto, ainda que adotadas as teses de prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte de Contas, acima explicitadas, essas não restariam configuradas no presente caso.*

*5.14. Como se vê, a decisão observou os eventuais efeitos do julgamento do STF e examinou todos os aspectos apontados pelo responsável. Nesse ponto, verifica-se a intenção do embargante de rediscutir o mérito do recurso por meio de embargos, espécie inadequada para o fim pretendido, que tem por escopo aclarar a decisão com saneamento de eventual omissão, obscuridade ou contradição.*

*5.15. Relevante destacar que o embargante apresenta diversas hipóteses para aferir o termo inicial da prescrição e defende que em qualquer situação restaria configurada a prescrição no caso concreto. Não infirma, porém, o trecho da decisão embargada que aponta o prazo prescricional de vinte anos, nos termos do prazo especial previsto no artigo 1º, § 2º da Lei 9.873/1999, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”.*

*5.16. No caso concreto, o voto condutor retrotranscrito consignou que o embargante, pelos mesmos fatos aqui examinados, foi condenado na esfera criminal na Ação Penal Militar 0000196-80.2010.7.01.0201, com pena de reclusão superior a dezesseis anos.*

*5.17. Ainda que a sentença judicial seja passível de recursos, constata-se de plano que a irregularidade praticada pelo responsável caracteriza também conduta criminosa. Desse modo, o prazo prescricional de vinte anos afasta as diversas alegações do embargante sobre o lapso temporal transcorrido no caso concreto. Mesmo se considerada a data mais favorável ao responsável (início do convênio, apontado pelo embargante como tendo ocorrido em 15/12/2003), a prescrição nos autos não teria ocorrido.*

*5.18. De qualquer modo, compete esclarecer que não se observa possível acolher as alegações de que o termo inicial seria a data de assinatura do convênio. As irregularidades ocorreram durante a execução do ajuste. Não seria possível, portanto, iniciar contagem de prazo prescricional antes mesmo da ocorrência das condutas irregulares.*

*5.19. A prescrição deve ocorrer no instante em que se caracteriza a desídia do titular do direito que, embora pudesse agir, deixou transcorrer o prazo sem pleitear a reparação do dano sofrido. E a desídia do titular do direito é aferida de acordo com balizas próprias (termo inicial, prazo, causas suspensivas e interruptivas), não necessariamente coincidentes com o momento do surgimento do dano.*

*5.20. Essa regra é de particular interesse no caso de convênios e outros instrumentos congêneres, em que há a entrega de bens ou valores à gestão de terceiros, que devem, posteriormente, prestar contas da utilização dos recursos recebidos. A pretensão ao ressarcimento de prejuízos ou à restituição de eventual saldo credor, apurados a partir da prestação de contas, não pode, por óbvio, surgir antes mesmo do prazo conferido ao obrigado para prestar as contas.*

*5.21. É certo que a aplicação dos recursos pode ser fiscalizada a qualquer tempo pelo concedente e, se algum ilícito for constatado nesse acompanhamento, já surge a possibilidade de agir e, portanto, a prescrição da reparação do dano. Se o ilícito não foi constatado antes, contudo, há um momento certo para aferição do cumprimento das obrigações do conveniente, que se dá exatamente com a prestação de contas. Logo, enquanto não exaurido o prazo para a aplicação dos recursos e a correspondente prestação de contas, não flui prazo prescricional (CC, art. 199, II).*

*5.22. Prestadas as contas, no prazo ou de forma antecipada, também se inicia a contagem da prescrição, pois nada mais obsta a atuação diligente do órgão repassador, com o fim de verificar a correta destinação dos recursos transferidos.*

5.23. *Afasta-se, ainda, a alegação do embargante de que o artigo 6º da IN 71/2012 do TCU estabelece marco inicial de prescrição. O próprio responsável reconhece que o Tribunal não possui regramento sobre o tema e deveria utilizar a Lei 9.873/1999, conforme decidido pelo STF no Tema 899. Não seria possível, portanto, inferir que instrução normativa interna do Tribunal tenha força para definir marco inicial de prescrição, se o instituto não estaria previsto no Regimento Interno ou na Lei Orgânica desta Corte.*

5.24. *Por fim, não se observa como seria possível aplicar o disposto no artigo 22 da LINDB ao caso concreto. Aqui, comprovou-se fraude generalizada na execução de convênio, com desvio de recursos e participação ativa do embargante. O responsável não demonstra “obstáculos ou dificuldades reais” que pudessem justificar sua atuação, que causou prejuízo ao Erário, tendo sido condenado também em primeira instância na esfera criminal por meio da Ação Penal Militar 0000196-80.2010.7.01.0201, como apontado na decisão embargada.*

## **6. Dos fatos e dos fundamentos da decisão embargada**

6.1. *Após apontar omissão na análise da prescrição, o embargante rediscute o mérito do processo.*

6.2. *Alega que o Tribunal cometeu erro de fato no julgamento, pois (peça 1185, p. 30):*

*(...) a decisão pautou-se em falsa premissa fática ao considerar no processo TC 008.453/2015-2 a análise restrita somente ao período de outubro a dezembro de 2004, sendo que a origem do convênio PP-190 foi o ano de 2003 e o embargante assumiu a coordenação geral do mesmo a partir de 15 de dezembro de 2003.*

6.3. *Considera que “(...) por tratar-se de fato notoriamente errado e que, se desconsiderado, conduz a decisão completamente distinta, configurando erro de fato induzido pela falta de análise completa da auditoria interna realizada pela ICFEX onde o erro se perpetuou também pelo órgão de controle externo” (peça 1185, p. 30).*

6.4. *Entende que o Tribunal se limitou a examinar apenas os fatos relacionados ao período de outubro a dezembro de 2004, enquanto o convênio teve início desde o ano de 2003. Aponta irregularidades e conluíus sob responsabilidade da administração do IME desde 2002, incluindo período de atuação do ordenador de despesa TC Wilton Pinto. No caso do convênio em exame, sustenta que as irregularidades teriam ocorrido entre janeiro e setembro de 2004, com participação das mesmas empresas ligadas a Marcelo Cavalheiro, participante do esquema de corrupção.*

6.5. *Afirma que o Tribunal foi omissivo no exame de outros convites, ocorridos antes de outubro de 2004, em que teriam ocorrido irregularidades, e concentrou esforços apenas em fiscalizar os convênios de sua responsabilidade. Sustenta contradição na decisão, que teria afastado a responsabilidade do gestor máximo do IME, mas não a sua.*

6.6. *A partir destes elementos, aponta omissão e obscuridade na decisão embargada, que teria se limitado aos elementos da denúncia de 2011 do Ministério Público Militar (peça 1048), que considera parcial, deixando de contemplar o período completo do Convênio PP 190/2003, que seria de 2003 a 2008, prejudicando identificar o modus operandi dentro da administração do IME existente a partir de 2002, sem participação do embargante.*

6.7. *Cita peças do TC 005.782/2015-5, que apurou fatos ocorridos no IME no período de 2002 a 2004, e afirma que foram observadas irregularidades que ocorreram na entidade sem sua participação.*

6.8. *Pugna para que sejam aceitas as provas materiais, testemunhais e documentais que apresentou no processo, em respeito ao princípio da razoabilidade. Pondera também para que o TCU aceite produção de prova pericial e interrogatório de partes e de testemunhas, com base no artigo 15 do CPC e na teoria dinâmica do ônus da prova. Em especial, defende que o ônus da prova deveria se inverter, cabendo no caso concreto ao Tribunal comprovar as irregularidades.*

- 6.9. Assinala que houve omissão na decisão embargada também por não ter considerado seu período de férias entre 10/12/2004 a 15/2/2005, e por ter sido considerado pelo Tribunal como fiscal de contrato.
- 6.10. Reitera argumento recursal de que o responsável pelos atos administrativos do convênio seria o Major Washington Luís de Paula, considerando omissão do Tribunal não reconhecer tal fato.
- 6.11. Com base nos artigos 489 e 1022 do CPC, também aponta omissão na decisão quanto ao recebimento dos produtos dos convites. Sustenta que falta clareza em sua redação, por deixar de considerar matéria fática ou de direito amplamente debatida nos autos.
- 6.12. Argumenta que os convites examinados nesta TCE foram executados e geraram os produtos esperados: fornecimento de imagens, cadastro de rodovias com vídeo-registro e locação de veículos para levantamento de passivos ambientais em campo. Todos esses itens seriam comprovados por meio dos documentos apreendidos pela Justiça Militar, contidos nas peças 512 e 513 destes autos. Transcreve depoimentos e funcionários e servidores que atuaram no convênio, que confirmaram a entrega dos produtos e serviços.
- 6.13. Considera que não cabia colocar no relatório técnico o nome das empresas contratadas pelo IME, pois não eram significantes para os objetivos finais do trabalho, ainda que fossem importantes.
- 6.14. Defende que a Divisão de Controle de Convênio e Contratos do DNIT fez ressalva quanto aos termos de convênios, mas aprovou o relatório e os serviços entregues pelo IME, não verificando dano ao Erário. Reitera argumento de que os produtos foram também objeto de busca e apreensão pela Justiça Militar, repetindo também a alegação recursal de que somente constava logomarca do Centran nos relatórios entregues por questão de padronização e formatação dos documentos.
- 6.15. À peça 1185, p. 69-74, discorre sobre os trabalhos realizados no âmbito do Convênio DNIT PP/190/2003. E requer, pelo princípio da instrumentalidade das formas (artigos 188 e 277 do CPC), que seja reconhecido pelo Tribunal que todos os serviços e produtos foram executados e regularmente atestados.
- 6.16. Afirma que a Fundação Ricardo Franco executou os serviços para os quais foi contratada, conforme documentos à peça 513, por meio de seus funcionários contratados, com nomes constantes nos respectivos relatórios.
- 6.17. E sobre a alteração do objeto contratual firmado com a Fundação, informa que o signatário do documento era o comandante do IME, que seria o responsável por firmar o termo aditivo. Entende que se houve falta de termo aditivo para legitimar a alteração do objeto do contrato, a responsabilidade não era sua, que não tinha autonomia administrativa para isso, mas sim do comandante do IME e do presidente da Fundação.
- 6.18. Conclui pela ausência de dano ao Erário nos autos, ainda que reconheça a possibilidade de julgamento pela irregularidade das contas. Defende que a imputação de débito representaria enriquecimento ilícito da administração, pois os valores foram devidamente aplicados no convênio.
- 6.19. Ao final, sintetiza os argumentos apresentados em seu recurso em 39 pontos de omissão, obscuridade ou contradição.
- 6.20. E junta manifestação do General de Divisão Geraldo Silvino Soares da Silva (peça 1185, p. 95-102), comandante do IME à época, para sustentar que a entidade não possuía elementos humanos para suprir as necessidades do convênio, o que ensejou a contratação da Fundação Ricardo Franco e de outras empresas.

#### Análise

- 6.21. Sem razão o responsável.

6.22. *Em suma, o embargante se utiliza dos embargos de declaração para apontar omissões, obscuridades e contradições na decisão em relação a argumentos que apresentou no processo, foram devidamente examinados, mas não acolhidos. Demonstra, em verdade, o seu inconformismo com as conclusões do Tribunal e busca rediscutir o mérito da sua condenação. Tal procedimento é vedado pela jurisprudência deste Tribunal, como no Acórdão 13960/2019-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler):*

*Embargos de declaração é um recurso de natureza peculiar, cuja fundamentação é vinculada, visto que seu objetivo é estritamente afastar possível omissão, obscuridade ou contradição de determinada deliberação. Logo, esse instrumento não deve servir como meio ilegítimo para rediscussão de mérito, o que representaria, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da legalidade, da singularidade, da isonomia e da celeridade processual.*

6.23. *No mesmo sentido os Acórdãos 584/2011-TCU-Plenário (Relator Ministro Valmir Campelo), 2635/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) e 291/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

6.24. *Os elementos novamente trazidos, no entanto, remanescem sem força para descaracterizar as condutas irregulares que lhe foram atribuídas.*

6.25. *De início, o embargante aponta erro de fato, que teria conduzido a uma decisão completamente distinta da verdade dos fatos. Afirma de forma genérica que “(...) houve desvios de finalidade, fraudes em licitação e conluio de uma maneira geral, sob responsabilidade direta da administração do IME usando verbas do DNIT desse convênio, sem qualquer participação do Coronel Paulo Roberto Dias Morales” (peça 1185, p. 32).*

6.26. *Todavia, eventual existência de fraudes e conluio em períodos que supostamente não teria participação do embargante não descaracteriza as irregularidades por ele praticadas, que foram comprovadas nos autos.*

6.27. *Os convites que o embargante indica como não examinados pelo Tribunal (15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 29, 30, 31, 32, 36, 38, 39 e 46/2004, dentre outros) foram objeto de análise por esta Corte, como se observa da tabela sintética contida no relatório da decisão originária desta TCE, Acórdão 1909/2018-TCU-Plenário, à peça 866, p. 38-43. Não resultaram em condenação neste processo pois não tinham relação com o Convênio PP 190/2003, aqui fiscalizado. Nesse sentido os documentos às peças 796 e 797, por exemplo, que trazem documentos de alguns destes convites, sem relação com o ajuste dos autos.*

6.28. *Sobre as irregularidades comprovadas contra si, o embargante não apresenta elementos de defesa capazes de descaracterizá-los. Registre-se que foi comprovado nos autos pelo Tribunal as irregularidades praticadas pelo responsável, a partir dos documentos do processo administrativo do convênio firmado entre DNIT e IME, não havendo que se falar em descumprimento ao Código de Processo Civil, aplicável de forma subsidiária ao TCU. Nesse sentido, cabe transcrever excerto do voto condutor da decisão embargada (peça 1133, p. 13):*

*63. De igual modo, o recorrente não logrou afastar a sua responsabilidade diante das condutas irregulares que lhe foram imputadas, acima descritas (cf. item 10 deste voto). Reputo, a esse respeito, que a conduta, o nexos de causalidade e a culpabilidade do recorrente encontram-se devidamente explicitados nos autos, segundo consta do voto condutor do acórdão recorrido (parágrafos 113 a 128). Conforme exposto pelo Relator a quo, “Há nos autos informações uníssonas no sentido de que cabia ao responsável gerir os convênios do IME com o DNIT, sendo ele o agente que – de forma indevida e abusando de sua competência, (...) – designava o tipo de procedimento licitatório que seria utilizado, e, ainda, que atestava o recebimento dos produtos”.*

*64. Tal assertiva encontra-se corroborada em diversos elementos de prova constantes dos mencionados inquérito e processo penal castrense, como também de informações colhidas quando*

*do saneamento destes autos de controle externo, os quais demonstram que o ora recorrente participava ativamente na gestão dos Convênios DNIT/IME, preparando a requisição técnica dos serviços e atestando o seu recebimento. Ademais, extrapolando as suas atribuições, elaborava as partes requisitórias dos serviços com indicação da modalidade de licitação a ser seguida (convite), o que configurou o irregular fracionamento de despesas, dolosamente praticado pelo recorrente, com o intuito de possibilitar a contratação de diversas empresas recém-criadas para fraudar e lesar o erário.*

*6.29. A responsabilização do embargante foi baseada em documentos carreados ao processo, e se baseou na sua atuação e assinatura de documentos no âmbito do convênio fiscalizado, independente do cargo que ocupou. Irrelevante, portanto, discutir se o Tribunal qualificou o gestor como fiscal do contrato ou coordenador-geral de convênios. Irrelevante também a informação de suas eventuais férias no período entre 10/12/2004 a 15/2/2005. No mesmo sentido, a manifestação do então Comandante do IME, General de Divisão Geraldo Silvino Soares da Silva (peça 1185, p. 95-102), que teria reconhecido o fato de a entidade não possuir elementos humanos para suprir as necessidades do convênio, o que ensejou a contratação da Fundação Ricardo Franco e de outras empresas.*

*6.30. Os argumentos em referência não são aptos a descaracterizar as condutas irregulares do responsável, que, conforme transcrito, participava ativamente da gestão dos convênios do IME e abusava de suas competências, definindo procedimentos licitatórios em modalidade indevida e atestando recebimento de produtos não elaborados pelas empresas contratadas para esse fim.*

*6.31. As omissões apontadas pelo responsável representam mero inconformismo com as conclusões da decisão embargada. Apresenta fatos e documentos do processo e os interpreta de acordo com seu entendimento, não acolhidos pelo Tribunal. Nesse sentido, à peça 1185, p. 57, traz cópia de uma das ordens que assinou, qualificado como coordenador do convênio, em que solicita autorização para início de processo licitatório na modalidade convite, indicando o valor do serviço.*

*6.32. Ainda que afirme não ser o coordenador do convênio, defende que o documento não era uma ordem de serviço, mas mera solicitação de autorização, com referência aos normativos aplicáveis e indicação dos valores apenas estimativo. Considera que o documento deveria ser analisado e encaminhado ao ordenador de despesas e, se aprovado, seguir o fluxo processual adequado.*

*6.33. O mesmo documento, no entanto, foi examinado pela instrução técnica de peça 1122, p. 16, dentro do contexto geral de atuação do embargante:*

*7.35. Das provas dos autos, constata-se que o recorrente atuou de forma decisiva para que houvesse burla ao devido processo licitatório. O próprio responsável reconhece que enviou diversas requisições para licitações, sempre separadas, o que de plano já dificultava a consolidação dos pedidos para realização de apenas um certame na modalidade adequada. Some-se a isso o fato de o gestor ter convencido seus superiores de que não houve fracionamento do objeto.*

*7.36. Estas requisições, sendo meramente declaratórias ou não, eram o início do processo para contratação das empresas de fachada. Em consulta aos autos (peça 833, p. 11), observa-se requisição para licitação que iniciou o Convite 61/2004 do IME. O recorrente solicitou início da licitação, na modalidade convite, e indicou orçamento estimado de R\$ 61.000,00. Definiu o objeto como “serviço de apoio técnico especializados em sensoriamento remoto e geoprocessamento de cartas imagens (...)”. No mesmo modus operandi, por exemplo, os documentos de peça 834, p. 11, peça 835, p. 11, peça 836, p. 11, peça 837, p. 11, e peça 838, p. 11, que tratam das requisições dos Convites 62 a 66/2004, respectivamente.*

*7.37. Todos os documentos datam de 18/10/2004. Ou seja, no mesmo dia, o responsável assinou diversos pedidos de licitação, sempre indicando modalidade convite e valores abaixo do limite de R\$ 150.000,00. Indicava, no entanto, objetos supostamente diferentes. No Convite 61/2004, referiu-se a serviços de sensoriamento remoto e geoprocessamento no Trecho da BR 116/PR, BR 376/PR e BR 101/SC – Curitiba a Florianópolis, enquanto no Convite 62/2004, mencionou o*

*mesmo serviço no Trecho da BR 116/PR/SC Curitiba – Divisa PR/SC, e no Convite 63/2004, indicou o mesmo serviço no Trecho da BR 101/RJ Divisa ES/RJ – Ponte Pres. Costa e Silva.*

6.34. *Observa-se, portanto, que a decisão embargada não se mostra omissa, obscura ou contraditória. Apenas examinou os elementos de prova mencionados pelo responsável de forma diversa ao seu entendimento. Por oportuno, cabe transcrever ementa de julgado deste Tribunal que conceitua os requisitos dos embargos de declaração (Acórdão 1195/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Valmir Campelo):*

*Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. Entende-se por obscuridade: o defeito redacional ou a má formulação de conceitos, que comprometem a compreensão da decisão; contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, cuja correção, em princípio, não leva a uma modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento do seu conteúdo; omissão: questão não solucionada, devendo o relator resolver todas as questões relevantes apresentadas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública, que devem ser resolvidas de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada.*

6.35. *Quanto ao erro de premissa apontada pelo embargante, é de se esclarecer que eventuais provas de irregularidades ocorridas do IME em outros períodos ou sem relação com o Convênio DNIT PP/190/2003 são objeto de apuração em processo próprio, como apontado pelo Exmo. Ministro-Relator da decisão embargada (peça 1133, p. 14):*

*Quanto à proposta apresentada pela Serur, no sentido de “encaminhar à Secex/Defesa cópia da ‘denúncia anônima’ apresentada pelo recorrente às peças 1120-1121, para adoção das providências que entender cabíveis”, esclareço que as denominadas denúncias (apresentadas em duplicata) são as mesmas juntadas nos autos do TC-008.457/2015-8 (peças 1302 e 1303), também de minha relatoria, sendo que, acolhendo a proposta da Secex/Defesa, já autorizei o desentranhamento das aludidas peças e a consequente autuação de processo de denúncia para a apuração dos fatos nelas narrados (cf. Despacho à peça 1.318 do TC-008.457/2015-8).*

6.36. *A denúncia em questão, a propósito, envolve as acusações do embargante ao Tenente Wilton Pinto e outros, a ser apurado no processo autuado pela Secex-Defesa. Nesse sentido o seguinte trecho do relatório da decisão (peça 1134, p. 11):*

*6.14. Neste processo é examinada irregularidades com participação do recorrente.*

*6.15. Quanto à “denúncia anônima” apresentada pelo recorrente às peças 1120-1121, verifica-se que foi endereçada à Secex/Defesa, para dar conhecimento de “falcatruas diversas” que envolvem o Tenente Coronel Wilton Pinto e seu relacionamento com procuradores e promotores da justiça militar.*

*6.16. O documento não apresenta elementos que possam subsidiar a defesa do recorrente e não se relaciona com o objeto desta TCE, limitando-se a apontar aquisições suspeitas de bens imóveis e veículos pelo militar denunciado, além de atos ilícitos que este teria praticado.*

*6.17. A denúncia traz também acusações contra membros do Ministério Público Militar que teriam atuado nas apurações de corrupção no Exército e questiona a parcialidade nas conclusões do IPM 190/2010 do IME e da denúncia na Ação Penal 0000196-80.2010.7.01.0201. Essa alegação será objeto de exame nos tópicos seguintes desta instrução.*

*6.18. De qualquer modo, uma vez que a peça foi endereçada à Secex/Defesa, sugere-se que a “denúncia anônima” do recorrente seja a ela encaminhada, para adoção das providências que entender cabíveis.*

6.37. *Registre-se também que o Tribunal se debruçou sobre os produtos objetos de busca e apreensão, não tendo concluído tratar-se dos objetos esperados no âmbito dos convites aqui fiscalizados. Nesse sentido o seguinte trecho do relatório da decisão embargada (peça 1134, p. 20):*

8.18. O Tribunal também examinou supostos produtos oriundos dos convites que poderiam ter sido objeto de busca e apreensão, mencionado pelo recorrente. Nesse sentido cabe transcrever excerto do voto condutor à peça 865, p. 5:

20. A SecexDefesa, com a finalidade de elucidar a questão, efetuou, no processo do TC- 005.782/2015-5 que também cuida de Tomada de Contas Especial a qual visa a apurar irregularidades em Convênios do IME, de Relatoria do Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, diligência junto ao Superior Tribunal Militar – STM com vistas a obter o encaminhamento de cópia integral do Procedimento Ordinário 196-80.2010.7.01.0201, no qual constam os produtos apreendidos mencionados pelo responsável, os quais foram inseridos às peças 790 a 794 destes autos.

21. No subitem 177 da instrução transcrita no Relatório precedente, a unidade técnica descreve os 44 relatórios que foram apreendidos pela Justiça Militar. Aponta, ademais, que, em nenhum dos relatórios consta qualquer tipo de símbolo, ou, ainda, referência indicando que eles teriam sido produzidos pelas empresas que foram vencedoras dos respectivos certames, havendo, apenas, – em grande parte deles – a logomarca do Centran.

8.19. Portanto, o Tribunal examinou os produtos objeto de busca e apreensão e não atestou que se tratavam de bens produzidos pelas empresas contratadas pelo IME. Não localizou qualquer elemento que demonstrasse vinculação dos objetos com as empresas contratadas. A mera alegação dos responsáveis de que trataram os produtos e colocaram a logomarca do Centran é desprovida de provas, sendo insuficiente para atestar a regular gestão dos recursos públicos, em especial considerando o contexto fático de fraude a licitação e contratação de empresas de fachada.

6.38. Desse modo, também não se observa omissão/obscuridade na decisão recorrida em face deste aspecto. E não se vislumbra falta de clareza na redação do acórdão embargado, tampouco ausência de análise de matéria fática ou de direito.

6.39. Em sede destes embargos, o responsável busca reexaminar o tema, reiterando argumentos apresentados anteriormente. Repete a alegação de que os produtos dos convites foram tratados, com colocação da logomarca do Centran para padronização e formatação do relatório técnico. E afirma que não cabia colocar no relatório técnico o nome das empresas contratadas pelo IME, pois não eram significantes para os objetivos finais do trabalho, ainda que fossem importantes.

6.40. Além da vedação ao reexame dos fatos em sede de embargos de declaração, novamente verifica-se que os argumentos do responsável se encontram desprovidos de elementos probatórios, não se prestando a comprovar efetiva entrega dos produtos pelas empresas contratadas nos convites.

6.41. Os depoimentos de funcionários e servidores que teriam confirmado a entrega dos produtos e serviços também não são suficientes para comprovar que foram produzidos pelas empresas vencedoras dos certames. Podem eventualmente apontar que houve entrega de algum produto, sem revelar as empresas que elaborou os trabalhos.

6.42. O embargante repete também que juntou os produtos dos convites às peças 512-513, em sede de defesa inicial. Os documentos em referência foram juntados novamente em sede recursal, às peças 1018-1025. Foram examinados em duas oportunidades, portanto, e também não se mostraram aptos a demonstrar regular entrega dos produtos contratados, conforme se vê do relatório da decisão embargada (peça 1134, p. 19):

8.14. O “Relatório Ambiental Sintético” e seus anexos, datado de fevereiro de 2005 e juntados ao recurso por meio das peças 1.018-1.025, também foram objetos de exame no relatório de auditoria do TC 022.244/2010-7 (peça 865, p. 7), verbis:

7.5.10. Os relatórios ambientais encaminhados pelo Ministério dos Transportes que foram submetidos a este Tribunal foram elaborados pela empresa Geocompany Tecnologia, Engenharia e Meio Ambiente.

7.5.11. *Inexplicável o fato do IME ter encaminhado ao Departamento de Outorgas, conforme Ofício n. 042/CDI, em 11/03/05, o relatório ambiental sintético dos 7 (sete) lotes e estes estudos jamais terem sido apresentados a este Tribunal, conforme se extrai do relatório da Sefid. Se estes estudos existissem em 2005, as críticas registradas no Acórdão n. 2.299/2005 – Plenário não teriam sentido.*

7.5.12. *A única conclusão possível é que tais estudos não existiam em 2005, apesar da totalidade dos recursos do convênio ter sido repassada ao IME em 2004. A menção a fevereiro de 2005, constante nos relatórios do Centran é, portanto, falsa, indicando má-fé dos responsáveis.*

8.15. *O relatório e anexos, de qualquer modo, não fazem referência aos produtos esperados e as empresas contratadas nos Convites 61 a 66, 68, 70 a 73 e 75/2004, o que torna o documento ineficaz para afastar a irregularidade apurada nestes autos. O próprio recorrente admite que utilizou material produzido por outras empresas em trecho do recurso contidos à peça 930, p. 178-179:*

*Na página 86 desse RELATÓRIO SINTÉTICO FINAL está consignada a equipe responsável pelo trabalho e lá consta que a empresa RF Consultoria foi responsável pelo Vídeo Registro terrestre e que a empresa JA Machado Engenharia de Projeto foi responsável pelo Vídeo Registro Aéreo, conforma pode-se constatar no extrato dessa página 86, abaixo*

6.43. *Do exposto, ratifica-se mais uma vez que não se observa omissão, obscuridade e contradição na decisão, não sendo possível aplicar o princípio da instrumentalidade das formas para superar a irregularidade, uma vez que não se tratou de mera falha formal.*

6.44. *Noutro giro, o embargante questiona sua condenação em razão da indevida alteração do objeto contratual firmado com a Fundação Ricardo Franco. Afirma que o signatário do documento era o comandante do IME, que seria o responsável por firmar o termo aditivo. Entende que se houve falta de termo aditivo para legitimar a alteração do objeto do contrato, a responsabilidade não era sua, que não tinha autonomia administrativa para isso, mas sim do comandante do IME e do presidente da Fundação.*

6.45. *O argumento do responsável subverte a lógica do processo administrativo. Entende legítimo alterar o objeto de contrato firmado entre partes, e a responsabilidade pela irregularidade seria de quem não promoveu a formalização de termo aditivo. A rigor, caberia ao responsável cumprir o contrato em seus exatos termos. Sua atuação deveria se limitar ao permitido no objeto do documento firmado. Se não havia termo aditivo alterando o contrato, não poderia atuar fora dos limites estipulados no documento.*

6.46. *De todo o exposto, não prevalece que o convênio tenha sido regularmente executado, remanescendo irregularidades que resultaram em dano ao Erário. Não se verifica, em consequência, enriquecimento sem causa da administração.*

6.47. *Por derradeiro, relevante registrar que a omissão que enseja embargos de declaração deve se referir a questão que deixou de ser decidida pelo julgador, embora fosse essencial ao desfecho da lide. A decisão não precisa abordar todos os argumentos invocados pelos responsáveis, caso isso não seja imprescindível para a formação de seu convencimento acerca da solução da controvérsia. Nesse sentido o Acórdão 7774/2015-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro José Múcio).*

## **CONCLUSÃO**

7. *Com base nos elementos dos autos, entende-se que a decisão embargada deve ser mantida em seus exatos termos, uma vez que analisou detidamente a prescrição no caso concreto, os fatos e as provas contidas nos autos, e foi fundamentada de acordo com as normas e princípios jurídicos aplicáveis à espécie. Não se verifica, portanto, omissão, obscuridade ou contradição na decisão.*

7.1. *Em síntese, observou-se mero inconformismo do responsável com os fundamentos da decisão, e a busca pela rediscussão do mérito em sede de embargos de declaração, via recursal inadequada para esse propósito.*

7.2. *Registre-se, ainda, que a Fundação Ricardo Franco ingressa com a peça 1208, para informar que a entidade foi extinta após ação judicial ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Junta sentença judicial à peça 1205. Entende-se que a extinção da entidade não possui força para afastar a sua condenação nos autos, pois não descaracteriza as irregularidades demonstradas nos autos. No entanto, cabe encaminhar cópia da peça e da sentença judicial à Advocacia-Geral da União, para adotar as medidas que entender cabíveis no processo de execução.*

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. *Ante o exposto, submete-se o presente exame à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992:*

*a) conhecer dos embargos e, no mérito, não os acolher, por ausência de omissão, obscuridade ou contradição;*

*b) encaminhar cópia das peças 1205 e 1208 à Advocacia-Geral da União, para conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis no processo de execução; e*

*c) dar ciência da decisão ao embargante.*

É o relatório.