

VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por José Barbosa de Andrade em face do Acórdão 7.400/2024-TCU-2ª Câmara, de minha relatoria, mediante o qual o Tribunal conheceu de embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-lo.

2. Originalmente, nesta Tomada de Contas Especial, foi proferido o Acórdão 58/2024-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Antonio Anastasia, confirmado pelo Acórdão 1.770/2024-TCU-2ª Câmara, por intermédio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas do recorrente, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa proporcional ao dano.

3. Posteriormente, por intermédio do Acórdão 4.210/2024-TCU-2ª Câmara, essa decisão condenatória foi mantida em sede de recurso de reconsideração, por mim relatado, e confirmada pelo Acórdão 7.400/2024-TCU-2ª Câmara, em sede de embargos de declaração.

4. Desta feita, o Sr. José Barbosa de Andrade interpõe novos embargos de declaração, alegando contradição na decisão proferida, essencialmente sob os seguintes fundamentos:

“(...) Ocorre que a Lei Municipal n. 744/2007 (peça 217 dos autos) atribuía, sim, a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social à Secretária Municipal, tanto é assim que a grande maioria dos pagamentos que constam nos documentos de n.ºs. 30, 33, 38, 40, 43, 47, 49, 51, 53, 56, 58, 60, 63, 67, 69, 71, 72, 76, 79, 85, 88, 93, 97, 105, 111, 116, 119, 123, 130, 133, 136, 139, 143, 149, 152, 156, 159, 162, 165 foram pagos depois da autorização da então Secretária Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania, que em campo próprio das citadas notas de empenho lançou, de próprio punho, os atestados de realização de serviços e expressa autorização de pagamento.”

5. Alega, ainda, que:

“(...) O Embargante não pode ser condenado a ressarcir débito que não foi por ele autorizado, que não teve nenhuma participação, nem mesmo o atesto. Trata-se de condenação objetiva do prefeito – o que é vedado no ordenamento jurídico, inclusive pelo art. 1º, § 3º, da Lei 8.429/92 e pelo art. 80, §2º do Decreto-Lei 201/1967.

(...) No presente caso, na maioria das despesas, inexistente qualquer elemento que vincule o Embargante aos pagamentos, pois ele não atestou ou ordenou os pagamentos. A condenação decorre, exclusivamente, do fato de ele ter sido prefeito à época dos fatos. E o prefeito não pode ser objetivamente responsabilizado por atos praticados por agentes subordinados, por simplesmente ser prefeito, sem prova de que tenha ele praticado o ato questionado. Atualmente, a impossibilidade de imputação de responsabilidade objetiva é bastante clara na lei de improbidade administrativa, como acima exposto.”

6. Por fim, pede que sejam acolhidos os embargos para afastar a contradição apontada e, por consequência, excluir a condenação do Embargante a ressarcir as despesas que constam nos documentos de n.ºs. 30, 33, 38, 40, 43, 47, 49, 51, 53, 56, 58, 60, 63, 67, 69, 71, 72, 76, 79, 85, 88, 93, 97, 105, 111, 116, 119, 123, 130, 133, 136, 139, 143, 149, 152, 156, 159, 162, 165 e 165 e foram pagos depois do atesto e da autorização expressa da então Secretária Municipal de Ação Social e Promoção da Cidadania.

7. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

8. Inicialmente, conheço dos presentes embargos de declaração, visto estarem presentes os requisitos para sua admissibilidade, em conformidade com os arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

9. No que respeita ao caráter pedagógico que deve ser conferido às deliberações deste Tribunal de Contas, registro que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, objetivando extirpar da decisão embargada eventual obscuridade, contradição e omissão. Vicente Greco Filho assim define esses vícios da deliberação (**in** Direito Processual Civil Brasileiro 11ª edição, 2º Volume, Editora Saraiva, p. 259/260):

“(...) 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.”

10. O entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria é o de que tais espécies de falhas são aquelas decorrentes do próprio julgado e que prejudicam a sua perfeita compreensão, e não aquelas que bem entenda o embargante, muito menos como meio transversal visando impugnar os fundamentos da decisão atacada. (cf. STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

11. Essa compreensão é também do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se extrai do seguinte julgado daquela Corte Maior:

“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. AUSÊNCIA DE VÍCIO APTO A ENSEJAR QUALQUER DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REDISCUTIR MATÉRIA JÁ DECIDIDA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS DESPROVIDOS.

1. Os embargos de declaração são cabíveis quando houver, na sentença ou no acórdão, obscuridade, contradição ou omissão. Inexistentes quaisquer desses vícios, não se pode falar em cabimento do recurso de embargos de declaração.

2. A pretensão de rediscutir a matéria de fundo constante da impetração é inviável na via estreita dos embargos declaratórios, máxime quando inexistente nulidade processual a ser sanada.

3. In casu, verifica-se que a pretensão do embargante é o rejugamento da impetração, inviável na via estreita dos embargos declaratórios.

4. Embargos declaratórios desprovidos. (Emb. Decl. no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 121.103 Distrito Federal. Rel.: Min. LUIZ FUX. Julg. 31/5/2016).”

12. Registro, também, que na esteira da jurisprudência desta Corte de Contas, resta assente que não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas. Nessa linha, por exemplo, os Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015, 2.309/2015, e 294/2016, do Plenário; 1.576/2007, 663/2008, 5.589/2009, 3.339/2013, e 131/2015, estes da 1ª Câmara; e 268/2007, 133/2008 e 8.345/2016, da 2ª Câmara.

13. Adotadas essas premissas, passo ao exame do mérito dos presentes embargos.

14. No mérito, os aclaratórios devem ser rejeitados, tendo em vista que os argumentos trazidos pelo recorrente não confirmam a ocorrência da contradição apontada no acórdão embargado, nos termos que explico neste voto.

15. Observo que os argumentos manejados pelo embargante e que reproduzi nos parágrafos 4º e 5º, acima, apenas repisam os mesmos elementos que foram apresentados nos primeiros embargos de declaração e no recurso de reconsideração.

16. Não existe contradição na decisão proferida, no que tange à alegação de que existiria lei específica que atribuía a gestão do Fundo Municipal de Assistência Social à Secretária Municipal,

apontando para a peça 217 dos autos, veja-se o tratamento que foi dado ao mesmo argumento no acórdão ora embargado:

“12. Tendo em vista que, na decisão questionada foi devidamente discutida a matéria, afirmado que o responsável não logrou, em sede de recurso de reconsideração, demonstrar a atribuição de tal tarefa ao Secretário Municipal, e esclarecido a necessidade de lei municipal específica apta a atribuir aos secretários municipais a função de ordenadores de despesas, para se poder concluir que a gestão de recursos do fundo foi, de fato, delegada a secretário municipal, situação que não ficou evidenciada no presente caso, não há que se falar em omissão.

*(...) 16. Aliás, sobre esse aspecto, não obstante o embargante tenha reproduzido diversos parágrafos do voto do Ministro Bruno Dantas no Acórdão 1.372/2015-TCU-Plenário, deixa de registrar a diferença essencial entre aquele e este feito, eis que os parágrafos 9º ao 11 do voto reproduzido esclarecem as circunstâncias que determinaram a exclusão da responsabilidade do responsável, naquela assentada, **verbis**:*

‘(...) 9. Em sintonia com tal disposição legal, a Lei Municipal 1.140/1997 criou o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), incumbindo à Secretaria de Saúde e Assistência Social a gestão dos recursos desse fundo, sob orientação e controle do respectivo Conselho Municipal de Assistência Social (peça 29, p. 10 a 12).

10. Por seu turno, a Lei Municipal 1.313/2002 atribuiu aos secretários municipais e ao chefe de gabinete da prefeitura a função de ordenadores de despesa do município, sob a coordenação da secretaria de finanças.

11. A interpretação combinada dos normativos legais supra referidos permite concluir que, de fato, a gestão dos recursos do fundo foi delegada ao secretário da pasta responsável, no caso em apreço, a Secretaria de Assistência Social (peça 29, p.3-4).’

17. Como se vê, naquele caso houve de fato uma lei municipal específica atribuindo aos secretários municipais e ao chefe de gabinete da prefeitura a função de ordenadores de despesa do município, circunstância que não restou demonstrada neste processo.”

17. Igualmente, inexistente contradição quanto ao argumento de que teria sido condenado por responsabilidade objetiva, apenas por ser o prefeito e que não teve nenhuma participação nos atos tido por irregulares, nem mesmo no atesto.

18. Sobre esse aspecto, reproduzo o texto do voto que discutiu a matéria:

“(...) 10. Em primeiro lugar, não procede a alegação de omissão no acórdão embargado, em relação à responsabilização do responsável, porquanto as matérias nas quais alega sua ocorrência foram adequadas e claramente tratadas referida decisão, conforme excerto do voto que proferi naquela assentada e que reproduzo, a seguir, para a perfeita compreensão do que ora afirmo:

‘17. No que tange à alegação de haveria uma impossibilidade jurídica de responsabilização do recorrente, que teria sido objetiva e que ele não era ordenador de despesas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município de São José da Coroa Grande/PE, que contava com secretário nomeado para o cargo na ocasião, concordo com a AudRecursos quando conclui que a situação concreta nos presentes autos não se amolda aos precedentes desta Corte mencionados pelo recorrente.

18. Sobre essa questão, acolho a íntegra do exame proferido pela AudRecursos, que demonstra que a responsabilização do recorrente nos autos se deu de maneira subjetiva, como ocorre nos processos nesta Corte, e maneja ampla jurisprudência do TCU de modo bastante profundo e esclarecedor, para refutar as alegações do recorrente e reafirmar a tese prevalecente no Tribunal e demonstrar que mesmo nos argumentos trazidos pela defesa menciona-se a necessidade de lei municipal específica apta atribuir aos secretários municipais a função de ordenadores de despesas, para se poder concluir que a gestão de recursos do fundo foi, de fato, delegada a secretário municipal, situação que não ficou evidenciada no presente caso, conforme registra, em síntese, a unidade técnica:

‘6.24 Em conclusão, não cabe razão ao interessado, pois o recorrente não demonstra que a lei municipal atribua a secretário municipal a competência de ordenar despesas, como exige o TCU, vide a própria jurisprudência trazida à baila pelo ex-prefeito. Isso faz com que se deva desestimar o seu argumento no sentido de que o secretário municipal e não o prefeito, no caso o recorrente, seja o responsável pelas irregularidades verificadas neste processo.’

19. Isso não obstante, para maior clareza na decisão do Tribunal, reafirmo que a jurisprudência do Tribunal é pacífica a exigir lei específica delegando a secretário municipal a função de ordenador de despesas na gestão dos recursos do fundo, circunstância que efetivamente não ocorreu no caso concreto, conforme ficou demonstrado nas deliberações precedentes desta Corte neste feito.

20. No mesmo sentido, as deliberações precedentes neste feito deixam claro que o responsável foi pessoalmente chamado aos autos para responder sobre as irregularidades apontadas, havendo exercido o efetivo direito à ampla defesa e ao contraditório, não havendo se falar em responsabilização objetiva, como insiste em arguir o embargante.

21. Demonstrada a inexistência de contradição na decisão embargada, improcede o pedido para excluir a condenação do embargante a ressarcir as despesas que constam nos documentos de n.ºs. 30, 33, 38, 40, 43, 47, 49, 51, 53, 56, 58, 60, 63, 67, 69, 71, 72, 76, 79, 85, 88, 93, 97, 105, 111, 116, 119, 123, 130, 133, 136, 139, 143, 149, 152, 156, 159, 162, 165 e 165, porquanto adequadamente configurada a sua responsabilização.

22. Postos esses elementos, o que se observa é que a embargante discorda da decisão proferida pelo Tribunal e insiste na defesa de sua tese, de que haveria lei específica a delegar a gestão dos recursos do fundo à secretaria municipal e de que teria sido condenado por responsabilidade objetiva, a configurar intenção evidente de rediscutir o mérito da questão, circunstância, como demonstrado neste voto, incabível em sede de embargos de declaração, que se presta a examinar omissão, obscuridade ou contradição.

23. Diante desse quadro, este Tribunal deve conhecer e rejeitar os embargos de declaração opostos pelo Sr. José Barbosa de Andrade.

24. Além disso, considerando esta nova tentativa de rediscussão de mérito, em fase recursal imprópria, entendo pertinente esclarecer ao recorrente que, a teor do disposto no art. 287, § 6º, do Regimento Interno do TCU e no art. 80, inciso VII, do CPC, embargos de declaração com nítido caráter protelatório, podem vir a ser caracterizados como litigância de má-fé e serão recebidos como mera petição, sem efeito suspensivo, sujeitando o autor à multa prevista no art. 1.026, § 2º, do CPC, por parte desta Corte de Contas.

Ante o exposto, VOTO peça aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de janeiro de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator