GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 019.584/2022-9.
Natureza: I - Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Município de Gonçalves Dias – MA.
Responsáveis: Antonio Soares de Sena (470.821.863-04); Vadilson Fernandes Dias (281.172.633-00); Vilson Andrade Barbosa (444.702.903-00).
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
Representação legal: Weberth Raiol Monroe (24.458/OAB-MA), representando Vadilson Fernandes Dias; Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7405/OAB-MA), representando Vilson Andrade Barbosa; Lucas Rodrigues Sa (14884/OAB-MA), Carla Monique Barros Sousa (21808/OAB-MA) e outros, representando Antonio Soares de Sena.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. GESTOR SUCESSOR. AFASTAMENTO DO DÉBITO E MANUTENÇÃO DE MULTA POR OMISSÃO NO DEVER DE TEMPESTIVIDADE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÕES. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Antônio Soares de Sena (peça 218) em face do Acórdão 1.683/2026-TCU-Primeira Câmara (peça 207), por meio do qual o Tribunal, ao dar provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto pelo embargante, reformou o Acórdão 13.772/2023-TCU-Primeira Câmara para excluí-lo da condenação em débito solidário, alterar o fundamento legal do julgamento pela irregularidade de suas contas para o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992, e reduzir a multa aplicada individualmente para R$ 10.000,00, com fundamento no art. 58, inciso II, da mesma Lei.

2. Prolatado o acórdão na sessão de 14/4/2026, com publicação em 17/4/2026, e considerando a ausência de expediente na Corte nos dias 20 e 21/4/2026 e 1º/5/2026, o embargante sustenta a tempestividade dos embargos opostos em 4/5/2026.

3. Em síntese, o embargante aponta três vícios na deliberação recorrida.

4. Em primeiro lugar, alega omissão quanto à configuração do erro grosseiro à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) e quanto à proporcionalidade da sanção. Argumenta que o acórdão concluiu pela ocorrência de "erro grosseiro por negligência" de forma juridicamente insuficiente, sem desenvolver adequadamente os elementos que elevariam sua conduta ao patamar de erro grosseiro, limitando-se a associar automaticamente a demora na propositura da ação judicial à existência de culpa grave.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80703261.

5. Sustenta que o art. 28 da Lindb exige análise qualificada da conduta, caracterizando-se o erro grosseiro apenas por conduta manifestamente inescusável, o que não pode ser presumido a partir de um único elemento isolado.

6. Aduz que o próprio acórdão reconheceu o cenário de colapso administrativo em que assumiu a gestão, de modo que a qualificação da conduta como erro grosseiro exigiria fundamentação robusta e individualizada. Acrescenta que o julgado incorreu em omissão ao deixar de analisar a necessidade, adequação e proporcionalidade da multa, conforme o art. 20 da Lindb, limitando-se a reduzir seu valor sem enfrentar a questão central da própria utilidade da sanção, especialmente diante da ausência de dano e de má-fé.

7. Em segundo lugar, aponta contradição na aplicação dos arts. 20 e 22 da Lindb. Alega que o acórdão adotou tais dispositivos para afastar a responsabilidade pelo débito, reconhecendo os obstáculos reais à atuação administrativa e a desproporcionalidade da exigência de conclusão da obra, mas abandonou esse mesmo referencial normativo ao analisar a conduta sancionada – a demora no ajuizamento da ação de improbidade – passando a exigir do gestor padrão ideal de atuação dissociado das circunstâncias já reconhecidas.

8. Sustenta que o mesmo contexto fático que afastou a responsabilização pelo dano deveria ter sido considerado na análise da conduta omissiva, uma vez que as condições estruturais adversas também impactaram a capacidade de adoção célere de medidas judiciais complexas.

9. Em terceiro lugar, suscita omissão e contradição quanto ao enquadramento das contas e ao afastamento da sanção (art. 16 da Lei 8.443/1992). Argumenta que a manutenção da classificação das contas como irregulares seria incompatível com as premissas fáticas reconhecidas no acórdão – ausência de dano, ausência de má-fé, inexistência de nexo causal e contexto adverso de gestão – que conduziriam logicamente ao enquadramento das contas como regulares com ressalvas (art. 16, inciso II).

10. Sustenta que a única conduta remanescente teria natureza eminentemente formal, sem repercussão material sobre o erário, e que, uma vez afastado o débito, incumbia ao Tribunal proceder à adequada subsunção da conduta ao modelo legal, o que não teria sido feito de forma explícita e coerente. Conclui que o reenquadramento das contas conduziria, por decorrência lógica, ao afastamento da multa.

11. Ao final, requer o conhecimento e provimento dos embargos, com efeitos infringentes, para: (a) reconhecer que sua conduta não configura erro grosseiro, à luz dos arts. 20, 22 e 28 da Lindb; (b) reenquadrar suas contas no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgando-as regulares com ressalva; e (c) afastar integralmente a multa aplicada.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80703261.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Antônio Soares de Sena em face do Acórdão 1.683/2026-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal deu provimento parcial ao recurso de reconsideração por ele interposto, excluindo-o da condenação em débito solidário, alterando o fundamento legal da irregularidade de suas contas para o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992, e reduzindo a multa que lhe fora aplicada para R$ 10.000,00.

2. Nesta oportunidade, o embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de omissão quanto à configuração do erro grosseiro e à proporcionalidade da sanção, de contradição na aplicação dos arts. 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), e de omissão e contradição quanto ao enquadramento das contas no art. 16 da Lei Orgânica desta Corte.

3. 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.

4. Inicialmente, acerca da natureza dos embargos declaratórios, julgo relevante transcrever o seguinte excerto do Acórdão 1.218/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro:

> "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)."

5. Em reforço, pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

> "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."

6. Fixadas essas premissas, passo à análise dos vícios suscitados.

7. Quanto à alegada omissão referente à configuração do erro grosseiro e à proporcionalidade da sanção, não assiste razão ao embargante. Ao contrário do alegado, o voto condutor da deliberação recorrida enfrentou expressamente a caracterização da conduta sancionada e sua qualificação jurídica, não havendo omissão a ser suprida.

8. Com efeito, o item 26 do voto embargado consignou de forma clara que a demora de mais de três anos para o ajuizamento de ação de improbidade contra os antecessores – contada a partir da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80703266.

notificação promovida pela Caixa Econômica Federal em 23/10/2017 e concretizada apenas em 17/12/2020 – caracterizava "omissão culposa", configurando "erro grosseiro por negligência no dever de reportar e processar as irregularidades encontradas".

9. Foi delimitado, ainda, que essa falha era dissociada da responsabilização pelo dano ao erário, justamente por não ser a causa eficiente do prejuízo, já que a obra estava previamente inviabilizada.

10. A motivação, portanto, não foi lacunosa nem se limitou a associar automaticamente a demora à culpa grave. O voto identificou a conduta reprovável (inércia na adoção de medidas de resguardo do patrimônio municipal após ciência inequívoca das irregularidades), o momento a partir do qual o dever era exigível (a notificação de 23/10/2017), o lapso temporal decorrido (mais de três anos) e o fundamento da censura (violação ao dever de tempestividade administrativa e ao princípio da *accountability*).

11. O que o embargante pretende, em verdade, é substituir a valoração jurídica realizada pelo Tribunal por aquela que reputa mais adequada – no sentido de que sua conduta não configuraria erro grosseiro à luz do art. 28 da Lindb. Tal pretensão, contudo, revela mero inconformismo com o mérito do decidido, o que não caracteriza omissão embargável. Conforme já assentado, não há falar em omissão quando o colegiado analisa a questão e a decide com base em fundamentação diversa da defendida pela parte.

12. Quanto à alegada omissão relativa à proporcionalidade da sanção (art. 20 da Lindb), também não se sustenta. O item 27 do voto embargado dedicou-se precisamente a esse exame, ao consignar que, "em observância aos princípios da proporcionalidade e da individualização da pena", e considerando que o recorrente efetivamente ajuizou a ação – ainda que tardiamente –, circunstância que demonstra ausência de má-fé e diferencia sua conduta da inércia total, entendeu adequada a redução da multa para R$ 10.000,00.

13. O Tribunal, portanto, promoveu ponderação expressa sobre a adequação da sanção, dosando-a de forma individualizada em razão das circunstâncias atenuantes reconhecidas. O fato de o Tribunal ter optado pela redução da multa, e não pela sua completa supressão, traduz decisão de mérito, e não omissão.

14. Igualmente não vislumbro o vício suscitado no que se refere à alegada contradição na aplicação dos arts. 20 e 22 da Lindb. Não há incoerência entre a fundamentação que afastou o débito e a que manteve a sanção, tampouco proposições inconciliáveis entre si na deliberação embargada.

15. O voto distinguiu, com nitidez, dois planos de análise. No primeiro, relativo à responsabilização pelo débito, foi reconhecida que a exigência de conclusão da obra – objeto degradado, com contrato de execução rescindido em 2015, sem recursos suficientes e demandando novo certame licitatório – configurava ônus desproporcional e atraía a proteção do art. 22 da Lindb quanto aos obstáculos reais da gestão.

16. No segundo plano, relativo à conduta omissiva sancionada, o voto também tratou de dever diverso e autônomo: o de adotar medidas tempestivas de resguardo do patrimônio e de documentação das irregularidades após a ciência inequívoca dos fatos.

17. Não há contradição, pois os dois juízos incidem sobre objetos distintos. A impossibilidade material de retomar e concluir a obra – reconhecida em favor do embargante – não se confunde com a possibilidade concreta de, ao ser notificado, adotar providências administrativas e judiciais de proteção ao erário.

18. O próprio voto foi explícito ao afirmar que essa segunda falha era "dissociada da responsabilização pelo dano ao erário". A ausência de obstáculo real à comunicação e à adoção de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80703266.

medidas, aliás, foi expressamente examinada, tendo o relator concluído pela viabilidade dessa atuação, ainda que a conclusão da obra fosse inviável.

19. O embargante, na realidade, sustenta que o mesmo contexto adverso deveria ter sido estendido à análise da conduta omissiva. Trata-se, entretanto, de tese de mérito – a de que os arts. 20 e 22 da Lindb deveriam também afastar a multa – que foi implícita e explicitamente rejeitada pela deliberação recorrida, e cuja rediscussão extrapola os limites dos embargos de declaração.

20. Tampouco procede a alegação de omissão e contradição quanto ao enquadramento das contas (art. 16 da Lei 8.443/1992). A deliberação embargada foi expressa e inequívoca ao enquadrar as contas do embargante, tendo o subitem 9.2.2 do acórdão alterado o fundamento legal do julgamento pela irregularidade para o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992.

21. Não há, portanto, manutenção "implícita" do enquadramento nem ausência de pronunciamento sobre a matéria: o Tribunal decidiu, de forma clara e motivada, manter a irregularidade das contas, alterando apenas o dispositivo legal correspondente.

22. A alínea "b" do inciso III do art. 16 refere-se precisamente à hipótese de "prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial", sem exigência de dano ao erário. O enquadramento adotado é, pois, plenamente coerente com as premissas fáticas do voto: afastado o débito, a irregularidade das contas remanesceu ancorada na infração ao dever de tempestividade administrativa, qualificada como erro grosseiro por negligência.

23. Assim, o que o embargante denomina "contradição" e "omissão" é, na essência, sua discordância quanto ao enquadramento eleito, pretendendo o reenquadramento das contas no art. 16, inciso II (regulares com ressalva), com o consequente afastamento da multa.

24. Cuida-se de pretensão nitidamente meritória, que buscaria alterar o próprio resultado do julgamento a partir de interpretação distinta da que foi adotada pelo colegiado. Não há omissão, pois a matéria foi expressamente decidida; não há contradição, pois o enquadramento no art. 16, inciso III, alínea "b", é compatível com a subsistência de irregularidade sem dano ao erário.

25. Como se observa, todas as questões suscitadas foram efetivamente enfrentadas e decididas pela deliberação embargada, com fundamentação clara e coerente. As razões apresentadas consistem, em sua totalidade, em tentativa de rediscutir o mérito da matéria julgada por este Colegiado, finalidade incabível na via estreita dos embargos de declaração, destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada.

26. Inexistindo as alegadas omissões e contradições, e não havendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, devem ser rejeitados os presentes embargos.

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

TCU, Sala das Sessões, em 27 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80703266.

ACÓRDÃO Nº 5701/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 019.584/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsáveis: Antonio Soares de Sena (470.821.863-04); Vadilson Fernandes Dias (281.172.633-00); Vilson Andrade Barbosa (444.702.903-00).
3.3. Embargante: Antonio Soares de Sena (470.821.863-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Gonçalves Dias - MA.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Weberth Raiol Monroe (24.458/OAB-MA), representando Vadilson Fernandes Dias; Sérgio Eduardo de Matos Chaves (7405/OAB-MA), representando Vilson Andrade Barbosa; Lucas Rodrigues Sa (14884/OAB-MA), Carla Monique Barros Sousa (21808/OAB-MA) e outros, representando Antonio Soares de Sena.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Antônio Soares de Sena em face do Acórdão 1.683/2026-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal deu provimento parcial ao recurso de reconsideração por ele interposto, excluindo-o da condenação em débito solidário, alterando o fundamento legal do julgamento pela irregularidade de suas contas para o art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei 8.443/1992, e reduzindo a multa que lhe fora aplicada individualmente para R$ 10.000,00,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e rejeitar os presentes embargos de declaração;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante.

10. Ata n° 37/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5701-37/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80703269.