GRUPO II – CLASSE I – 1ª Câmara
TC 008.651/2021-3.
Natureza: Embargos de Declaração (em Tomada de Contas Especial).
Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
Embargante: Marcos Elias Bringhenti da Silva (829.663.897-53).
Representação legal: Thaís Strozzi Coutinho Carvalho (OAB/DF 19.573), representando Marcos Elias Bringhenti da Silva.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. ABANDONO DA OBRA. PAGAMENTOS ANTECIPADOS. CONTAS IRREGULARES. RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO. MULTA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E DE CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO. OMISSÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL, SEM EFEITOS INFRINGENTES, PARA INTEGRAÇÃO DO VOTO CONDUTOR.

RELATÓRIO

O processo trata, na atual fase, de embargos de declaração opostos por Marcos Elias Bringhenti da Silva[1] contra o acórdão 5025/2026-1ª Câmara[2], de minha relatoria.

2. O acórdão embargado foi proferido em tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) em razão de pagamentos por serviços não executados no âmbito do contrato 70-SM/2017/0034. O ajuste foi firmado com a RMDK Construção Civil Eireli para a manutenção de pavimentos flexíveis no Aeroporto Internacional de Navegantes.

3. Por meio da deliberação, foram julgadas irregulares as contas do embargante, de Rúbia Raquel Luvizão e da RMDK Construção Civil Eireli. Os responsáveis foram condenados, solidariamente, ao ressarcimento de R$ 388.713,15, em valores históricos. Foi aplicada ao embargante e a Rúbia Raquel Luvizão, individualmente, multa no valor de R$ 20.000,00, e à empresa, no valor de R$ 390.000,003.

4. O embargante sustenta que o acórdão, o voto e o relatório que o fundamentam incorrem em omissão e em contradição. A omissão consistiria na ausência de exame de alegação específica e de prova documental apresentadas na defesa. A contradição residiria em reconhecer que sua conduta observou as atribuições previstas no Manual de Procedimentos da Infraero e, ainda assim, concluir pela ocorrência de erro grosseiro.

5. Quanto à omissão, alega ter deduzido, nas alegações de defesa[4], que o pagamento programado pela equipe de fiscalização do contrato para 8/1/2018 foi objeto de reprogramação solicitada pela própria fiscalização. O pagamento, contudo, teria sido processado por equívoco reconhecido pela área financeira da Infraero, conforme correio eletrônico subscrito pelo coordenador de contas a pagar do Rio de Janeiro[5]. Transcreve o seguinte trecho da defesa:

> "Ora, o pagamento programado pela fiscalização do contrato para o dia 8/1/2018 – ato do qual o defendente não fez parte – foi reprogramado para outra data por essa mesma equipe, a

[1] Peça 151
[2] Peças 143-145.
[3] art. 57 da Lei 8.443/1992.
[4] Peça 116, p. 6-7
[5] Peça 118, p. 1-3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164266.

> possibilitar que o dano fosse tempestivamente evitado, não o tendo sido por circunstâncias absolutamente alheias às suas possibilidades de atuação. (...) Tanto é assim que a equipe da área financeira reconhece a falha, conforme documentado nos autos (...).”

6. Afirma que nem o relatório, nem o voto, nem o acórdão examinaram essa alegação ou a prova documental correspondente. Segundo o embargante, a síntese das alegações de defesa e a análise da AudTCE limitaram-se aos argumentos relativos à ausência de dolo ou erro grosseiro, à orientação do setor financeiro sobre o calendário orçamentário de 2017 e às medidas de mitigação do dano já efetivado.

7. Argumenta que a omissão incide sobre elemento essencial à apuração do nexo de causalidade, pressuposto da responsabilização subjetiva do agente público. O ponto seria, por isso, capaz de afastar sua responsabilidade.

8. Acrescenta que o voto admitiu sopesar as medidas de mitigação na dosimetria da sanção, conforme os itens 25 e 27. Com maior razão, deveria ter examinado a alegação de que o dano decorreu de falha superveniente e autônoma de terceiro, no caso a área financeira da Infraero, e não de sua conduta.

9. Quanto à contradição, aponta que o item 19 do voto condutor reconhece que o embargante “participou das medições do contrato, subscrevendo boletins de medição e certificando pagamentos, em conformidade com as atribuições previstas no Manual de Procedimentos da Infraero”, e que os itens 21, 23 e 133 do voto, por sua vez, concluiriam que essa mesma conduta caracteriza erro “manifesto, evidente e inescusável”, apto a ensejar a condenação ao ressarcimento do dano e a aplicação da multa.

10. Argumenta que não se pode, ao mesmo tempo, reconhecer que a conduta observou o procedimento normativo interno da entidade e concluir que ela configura erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Segundo o embargante, o acórdão não esclarece por que o cumprimento do Manual de Procedimentos, que prevê a atuação do gestor “com subsídio dos fiscais do contrato”, não afastaria nem atenuaria o elemento subjetivo exigido para sua responsabilização.

11. Registra que a defesa sustentou que ele exercia a função de gestor da obra, e não de fiscal. A AudTCE teria reconhecido a procedência dessa afirmação, mas concluído que as atribuições do gestor, previstas no Manual de Procedimentos, não estavam dissociadas das de fiscalização. O voto condutor, por sua vez, teria registrado a conformidade da conduta com o Manual sem especificar em que medida ela observou suas prescrições.

12. Afirma que, no caso concreto, a fiscal do contrato, revel no processo, atestava a execução dos serviços e o gestor, diante desse atesto, autorizava o pagamento. Como o achado da tomada de contas especial seria o atesto dos serviços, a conduta do gestor, alinhada ao Manual da própria estatal, não configuraria erro grosseiro.

13. Ao final, formula os seguintes pedidos:

> “21. Ante o exposto, requer-se a Vossa Excelência o conhecimento e provimento dos presentes embargos de declaração, para o fim de:
>
> a. sanar a omissão apontada no Tópico III, pronunciando-se expressamente sobre a alegação de solicitação de suspensão do pagamento programado para 8/1/2018 e sobre a prova documental correlata (peça 118), com a devida repercussão sobre a apuração do nexo de causalidade;
>
> b. sanar a contradição apontada no Tópico IV, entre o reconhecimento da conformidade da conduta do embargante às atribuições previstas no Manual de Procedimentos da Infraero (item 19 do Voto) e a conclusão pela configuração de erro grosseiro (itens 21, 23 e 133 do Voto);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164266.

c. caso o saneamento das omissões e contradições ora apontadas implique, por consequência lógica e necessária, a alteração do juízo de mérito quanto à responsabilização do embargante, sejam atribuídos efeitos infringentes aos presentes embargos, com a consequente reforma do Acórdão nº 5025/2026-TCU-1ª Câmara em relação a Marcos Elias Bringhenti da Silva; e

d. subsidiariamente, caso assim não se entenda, que os pontos ora suscitados sejam expressamente enfrentados para fins de integração do Acórdão, de forma a viabilizar o exercício do direito ao recurso cabível".

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164266.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos por Marcos Elias Bringhenti da Silva[1] contra o acórdão 5025/2026-1ª Câmara[2], por meio do qual teve julgadas irregulares suas contas, com condenação a ressarcir o erário, solidariamente com Rúbia Raquel Luvizão e RMDK Construção Civil Eireli, e aplicação de multa.

2. A tomada de contas especial foi instaurada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) em razão de pagamentos por serviços não executados no âmbito do contrato 70-SM/2017/0034. O ajuste foi firmado com a RMDK Construção Civil Eireli para a manutenção de pavimentos flexíveis no Aeroporto Internacional de Navegantes.

3. O embargante aponta:

a) omissão quanto à alegação de que o pagamento programado para 8/1/2018 foi objeto de pedido de reprogramação e somente se concretizou por equívoco da área financeira da Infraero, reconhecido em correio eletrônico juntado à defesa, o que afastaria o nexo de causalidade entre sua conduta e o dano;

b) contradição entre o reconhecimento, no item 19 do voto condutor, de que sua atuação observou as atribuições previstas no Manual de Procedimentos da Infraero e a conclusão pela ocorrência de erro grosseiro.

4. Requer que os vícios sejam sanados, com a atribuição de efeitos infringentes aos embargos para afastar sua responsabilidade, com o enfrentamento expresso dos pontos suscitados, para integração do acórdão.

II

5. Conheço dos embargos de declaração, pois estão presentes os requisitos de admissibilidade[3].

6. Quanto à alegada omissão, o embargante, nas suas alegações de defesa, argumentou que o pagamento previsto para 8/1/2018 foi reprogramado pela equipe de fiscalização da Infraero, a pedido seu, e somente se concretizou por equívoco da área financeira, reconhecido em correio eletrônico juntado ao processo[4].

7. Nesse momento, sustenta que a omissão em relação a esse argumento foi essencial para sua condenação, pois diz respeito a elemento indispensável à apuração do nexo de causalidade, necessário para a configuração da responsabilização subjetiva do agente público. Por essa razão, entende que a análise e o acolhimento dessa alegação seriam suficientes para afastar sua responsabilidade.

8. Não existe omissão a ser sanada no que se refere ao nexo de causalidade. A atribuição do dano à conduta do embargante foi examinada de forma expressa no voto condutor do acórdão embargado.

9. No item 5, foram registrados os fundamentos da citação: atestar a execução de serviços não realizados e certificar pagamentos indevidos. Nos itens 8 e 10, foi adotada a conclusão da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) de que a conduta do embargante foi decisiva para a ocorrência do dano, por ter atestado serviços não realizados e certificado pagamentos antecipados.

---

[1] Peça 151.

[2] Peças 143-145.

[3] Arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 e art. 287 do Regimento Interno.

[4] Peça 116, p. 6-7; peça 118, p. 1-3.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164267.

10. Nos itens 16 e 20, ficou assentado que a autorização de pagamentos sem a execução dos serviços configura conduta ilegal. Constatou-se, ainda, que as três últimas medições foram formalizadas em dezembro de 2017 para serviços que somente seriam executados a partir de janeiro de 2018.

11. Nos itens 22 a 24, foi reconhecido o nexo de causalidade entre o dano e a conduta dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização do ajuste. Em especial, ficou registrado que o embargante, embora não tenha ordenado nem efetuado os pagamentos, contribuiu diretamente para a liquidação indevida da despesa ao concordar com as medições incompatíveis com a execução física da obra.

12. Assim, no voto, ficou afastada a alegação de que o dano decorreu de falha da área financeira da Infraero. Também ficou devidamente delineado o nexo de causalidade entre a conduta do embargante e o dano apurado, o qual não decorreu do momento em que os pagamentos foram processados, mas da liquidação irregular da despesa, da qual Marcos Elias participou ao subscrever boletins de medição e certificando pagamento, conforme consignado no item 19 do voto condutor.

13. Todavia, a tentativa de postergar os pagamentos, apesar de não ser apta a afastar a responsabilidade desse responsável, foi reconhecida como circunstância atenuante desde a citação. A AudTCE manteve esse entendimento na análise da defesa e propôs considerá-la na dosimetria da multa[5].

14. No voto condutor, esse exame foi adotado como razão de decidir e considerou, para a fixação da multa, as medidas adotadas pelos empregados da Infraero. Contudo, no item 25 do voto, foram mencionadas apenas a execução da garantia contratual e a retenção de valores em outro ajuste.

15. Cabe, por isso, suprir a omissão, esclarecendo que também foi considerada na dosimetria da sanção a solicitação de reprogramação dos pagamentos das três últimas medições, formulada pela equipe da Infraero, da qual o responsável fazia parte.

16. Como já evidenciado, essa iniciativa não rompe o nexo de causalidade, pois o dano decorre da liquidação irregular da despesa, e não da data em que os pagamentos foram efetivados. Assim, esse esclarecimento não altera o resultado do julgamento, principalmente ao se considerar que essa circunstância já havia sido sopesada na dosimetria da multa. Não cabe, portanto, atribuir efeitos infringentes aos embargos.

17. No que se refere à suposta contradição, transcrevo o item 19 do voto condutor:

> "Também não procede a alegação de que o responsável se limitou a exercer atribuições de gestão contratual. Conforme demonstrado pela unidade instrutiva, Marcos Elias Bringhenti da Silva participou das medições do contrato, subscrevendo boletins de medição e certificando pagamentos[6], em conformidade com as atribuições previstas no Manual de Procedimentos da Infraero[7]."

18. A expressão "em conformidade com as atribuições previstas no Manual de Procedimentos da Infraero" foi utilizada para demonstrar que os atos praticados pelo embargante lhe cabiam por ser gestor do contrato, a quem competia autorizar os pagamentos. Serviu, assim, para afastar a alegação de que, nessa condição, ele não teria participado da liquidação da despesa.

19. Esse entendimento tem respaldo na análise da AudTCE, que examinou o ponto com precisão[8]. A AudTCE reconheceu que o embargante atuava como gestor, e não como fiscal do

---

[5] Peça 145, parágrafos 102-103, 137 e 140.5.

[6] Peças 81 a 84 e 88 a 91.

[7] Peça 116, p. 10-11.

[8] Peça 145, parágrafos 72-75.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164267.

contrato. Destacou, porém, que, segundo o Manual de Procedimentos trazido pela própria defesa, competia ao gestor operacional certificar a autorização do pagamento e autorizá-lo.

20. No exercício dessas competências, o embargante subscreveu, em conjunto com a fiscalização, todos os boletins de medição. Também certificou os pagamentos, declarando como prestados, recebidos e aceitos os serviços descritos nas notas fiscais.

21. A irregularidade, portanto, não está no exercício da competência, mas no conteúdo dos atos, que deram por executados serviços não realizados. Por conseguinte, a expressão transcrita não atesta a regularidade do conteúdo dos atos praticados.

22. Ao dar prosseguimento ao processo, apesar da evidente não prestação dos serviços, o embargante contribuiu diretamente para a realização dos pagamentos indevidos. Atuou, assim, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Segundo esses dispositivos, o pagamento da despesa somente pode ocorrer após sua regular liquidação, baseada em documentos que comprovem o direito do credor, incluídos os comprovantes da prestação efetiva do serviço. Está caracterizado, portanto, o erro grosseiro, e não existe a alegada contradição.

23. Os embargos devem, assim, ser acolhidos parcialmente, sem efeitos infringentes, apenas para suprir a omissão apontada, com a integração dos esclarecimentos contidos no presente voto ao item 25 do voto condutor do acórdão embargado.

Diante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de outubro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164267.

ACÓRDÃO Nº 5595/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 008.651/2021-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Embargante: Marcos Elias Bringhenti da Silva (829.663.897-53).
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Thaís Strozzi Coutinho Carvalho (OAB/DF 19.573), representando Marcos Elias Bringhenti da Silva.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de embargos de declaração opostos por Marcos Elias Bringhenti da Silva contra o acórdão 5025/2026-1ª Câmara, proferido em tomada de contas especial instaurada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária em razão de pagamentos por serviços não executados no âmbito do contrato 70-SM/2017/0034.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992 e no art. 287 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, acolhê-los parcialmente, sem efeitos infringentes, apenas para suprir a omissão apontada, integrando à decisão embargada os esclarecimentos contidos no voto, rejeitando-os quanto à alegada contradição;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante, informando-lhe que sua íntegra (relatório, voto e acórdão) estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 36/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 20/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5595-36/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Benjamin Zymler, Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81164273.