

**Processo:** 1177726  
**Natureza:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO  
**Embargantes:** Município de Uberaba, Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno  
**Processos referentes:** Recurso Ordinário n. 1160569; Denúncia n. 1119766  
**Apenso:** Denúncia n. 1119772  
**Procuradores:** Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Lilian Vilas Boas Novaes Furtado, OAB/MG 169.068, Reinaldo Belli de Souza Alves Costa, OAB/MG 190.000; Fabiana Gomes Pinheiro, OAB/MG 109.197; Ademir Pereira de Godoy; Eduardo Duarte Neto  
**RELATOR:** CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

**TRIBUNAL PLENO – 2/7/2025**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DECISÃO PLENÁRIA EM RECURSO ORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO A SER SUPERADA NA DECISÃO RECORRIDA. NEGADO PROVIMENTO.

Os embargos de declaração não constituem espécie recursal própria para rediscutir questões de mérito, pois têm função estrita de superar obscuridade, contradição ou omissão existente na decisão embargada.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, na preliminar, dos embargos de declaração apenas em relação às senhoras Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno;
- II) negar provimento, no mérito, aos embargos de declaração opostos por Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno, diante da demonstrada ausência de omissão a ser superada na decisão prolatada pelo Pleno, na sessão de 30/10/2024, nos autos do Recurso Ordinário n. 1160569;
- III) determinar o cumprimento das disposições regimentais pertinentes à espécie e, ao final, arquivar os autos dos embargos de declaração.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Telmo Passareli, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro.

Presente à sessão Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de julho de 2025.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

GILBERTO DINIZ  
Relator

(assinado digitalmente)

**TRIBUNAL PLENO – 2/7/2025**

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

**I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos dos embargos de declaração opostos pelo município de Uberaba, Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno, em face da decisão prolatada pelo Tribunal Pleno, na sessão de 30/10/2024, nos autos do Recurso Ordinário nº 1.160.569, consoante súmula do acórdão disponibilizada no Diário Oficial de Contas - DOC de 7/11/2024, nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

**I)** conhecer do recurso ordinário, na preliminar, considerando que a decisão recorrida, nos autos da Denúncia n. 1119766, foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 8/11/2023, a petição foi protocolizada nesta Corte dentro do prazo recursal de 15 (quinze) dia úteis, no dia 29/11/2023, sendo a parte legítima, o recurso próprio e tempestivo e, ainda, não sendo renovação de recurso anterior;

**II)** dar provimento parcial ao recurso ordinário, referente à Denúncia n. 1119766, no mérito, para manter a decisão proferida em relação à Sra. Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno (responsável técnica pela Seção de Alimentação Escolar, fiscal do contrato e subscritora de resposta à impugnação ao edital) e à Sra. Sidnéia Aparecida Zafalon Ferreira (Secretária Municipal de Educação e subscritora de resposta à impugnação ao edital), e reformar a decisão proferida em relação à Sra. Ana Cláudia Zanqueta Silva (presidente da Comissão de Licitação e subscritora do edital) para desconstituir a multa aplicada;

**III)** recomendar ao Prefeito Municipal de Uberaba para que, nos próximos processos licitatórios que venha a promover, determine aos subscritores dos editais e aos responsáveis pela elaboração de parecer jurídico que verifiquem se o objeto está descrito e quantificado, considerando as disposições na nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021;

**IV)** determinar a intimação dos recorrentes e dos responsáveis por meio do DOC e por e-mail;

**V)** determinar, após cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Os embargantes sustentaram, em síntese, que a decisão recorrida foi omissa em relação à impossibilidade, no caso concreto, de responsabilização das agentes públicas municipais, tendo em vista as circunstâncias práticas que limitaram as suas ações e, também, porque teriam agido com base em parecer jurídico fundamentado.

Diante das razões expendidas, requereram o provimento dos embargos de declaração, com efeitos modificativos, para reformar o acórdão e afastar todas as multas cominadas.

Em 21/11/2024, o recurso foi distribuído à relatoria do conselheiro Durval Ângelo, com fulcro no art. 410 da Resolução nº 24, de 2023 – Regimento Interno (peça nº 3).

À peça nº 5, foi encartada a certidão passada pela Secretaria do Pleno a que alude o art. 395 regimental.

Em 18/2/2025, os embargos de declaração foram a mim redistribuídos, em atenção ao comando plasmado no art. 199 regimental.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### ADMISSIBILIDADE

Da análise dos pressupostos de admissibilidade e à vista da certidão passada pela Secretaria do Pleno, encartada à peça nº 5, sobressai que o recurso é próprio, porque é alegada a existência de omissão na decisão embargada, tendo sido aviado em 14/11/2024, dentro, portanto, do prazo previsto no art. 410 da Resolução nº 24, de 2023.

No que diz respeito à legitimidade para interposição do recurso, verifico que as senhoras Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno figuram como recorrentes no antecedente processo de recurso ordinário, sendo responsáveis por atos impugnados nos autos do processo originário.

Em relação à legitimidade do município de Uberaba para opor o recurso de embargos de declaração, no entanto, faço as considerações a seguir.

Na sistemática do diploma regimental vigente, têm legitimidade para interpor recurso perante o Tribunal, nos termos do art. 391 da Resolução nº 24, de 2023: a) o responsável pelo ato impugnado; b) o interessado, desde que alcançado pela decisão ou que demonstrare razão legítima para intervir no processo; e c) o Ministério Público junto ao Tribunal.

Além disso, tem-se que o comando previsto no art. 18 do Código de Processo Civil, aplicável supletivamente às questões dos processos que tramitam no Tribunal de Contas, por força do art. 452 regimental, expressa que “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico”. Assim, o titular da relação jurídica examinada nos autos principais, cuja decisão dá ensejo à interposição dos embargos de declaração, conforme o disposto na vigente lei orgânica e no regimento interno deste Tribunal, é aquele por ela atingido, neste caso, as senhoras Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno, que foram apenadas com multa pessoal e individual, e não o município de Uberaba.

Conveniente anotar que os embargantes revelaram a pretensão de suprir omissão na decisão recorrida, para, em síntese, afastar “todas as multas aplicadas”. Ocorre que, na sistemática dos processos de controle externo de competência deste Tribunal de Contas, o ônus de apresentar razões recursais ou de defesa nos processos em que for parte recai sobre o próprio agente público, pessoa natural.

Dessa forma, entendo comprovada a ausência do atendimento do pressuposto da legitimidade e, também, não vislumbro o preenchimento do aspecto alusivo ao interesse recursal do município de Uberaba.

Por oportuno, registro que, no caso ora apreciado, possível alteração da decisão recorrida atenderia, tão somente, ao interesse individual das agentes públicas municipais, não gerando qualquer repercussão na salvaguarda do interesse público sustentado pelo ente municipal.

Assim sendo, em preliminar, voto pelo conhecimento dos embargos de declaração apenas em relação às senhoras Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno.

### MÉRITO

Os embargos de declaração são cabíveis para corrigir obscuridade, omissão ou contradição em acórdãos prolatados pelo Tribunal Pleno ou pelas Câmaras e em decisões monocráticas, consoante previsto no art. 106 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

O referido comando legal foi reproduzido no art. 409 da Resolução nº 24, de 2023, que também dispõe, em seu art. 410:

Art. 410. Os embargos de declaração serão dirigidos ao relator ou ao redator do acórdão embargado, no prazo de cinco dias, contados da ciência da decisão, e deverão conter, de forma clara e precisa, a indicação da obscuridade, contradição ou omissão da decisão embargada.

De acordo com Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha:

considera-se *omissa* a decisão que não se manifestar: a) sobre um pedido de tutela jurisdicional; b) sobre fundamentos e argumentos relevantes lançados pelas partes; c) sobre questões apreciáveis de ofício pelo magistrado, tenham ou não tenham sido suscitadas pela parte. (*Curso de Direito Processual Civil*. 14ª ed. vol. 3. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 290.)

Por outro ângulo, diz-se que a decisão é contraditória quando há incoerência entre seus elementos, de modo que as proposições apresentadas no corpo do acórdão ou decisão monocrática não guardam correlação lógica entre si, sendo, portanto, inconciliáveis. Nesse sentido, é clássico o exemplo de oposição de embargos de declaração para sanar contradição entre a fundamentação e a decisão.

Por fim, para os processualistas nominados, a decisão é obscura quando sua compreensão ficar comprometida “quer porque mal-redigida, quer porque escrita à mão com letra ilegível, quer porque escrita com passagens em língua estrangeira ou dialeto incompreensível” (*Op. cit.*, p. 294).

As situações que ensejam a oposição de embargos de declaração são, portanto, taxativas, sendo cediço que essa espécie recursal não se presta à rediscussão do mérito da decisão recorrida.

Feita essa digressão conceitual, verifico que, apesar de atacar decisão prolatada pelo Tribunal Pleno e empregar o termo “omissão”, as embargantes não lograram êxito em demonstrar, de forma clara e precisa, o referido vício, mas externaram, tão somente, inconformismo em relação à manutenção da multa cominada à senhora Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno.

Nos autos da Denúncia nº 1.119.766, processo originário, o Colegiado da Primeira Câmara havia julgado procedentes os apontamentos de irregularidades denunciados, tendo, entre outros aspectos, cominado multa, no valor de R\$1.000.00 (mil reais), às senhoras Ana Cláudia Zanqueta Silva, Sidnéia Aparecida Zafalon Ferreira e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno, em virtude da ausência de informação, no edital do processo licitatório examinado em tal denúncia, acerca da demanda de serviços para alunos com necessidade alimentar e nutricional especial, prejudicando, por conseguinte, a descrição, de forma clara e precisa, do objeto licitado.

Como se depreende da decisão embargada, o Tribunal Pleno deu parcial provimento ao recurso ordinário interposto pelas aqui embargantes, apenas para desconstituir a multa cominada à senhora Ana Cláudia Zanqueta Silva, mantendo-se, no entanto, incólume a decisão no que diz respeito à condenação das senhoras Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno e Sidnéia Aparecida Zafalon Ferreira ao pagamento de multa.

Além disso, foi recomendado ao prefeito do município de Uberaba que, nos próximos processos licitatórios a serem realizados, adotasse medidas para que se certificassem que o objeto licitado foi corretamente descrito e quantificado, em atenção aos ditames da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No caso em exame, as embargantes alegaram que a decisão prolatada pelo Pleno foi omissa em relação à impossibilidade de apenação das agentes públicas, por força do disposto no § 1º do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - Lindb e em razão da suficiência dos pareceres jurídicos exarados no processo licitatório.

Alegaram que o fato de o atendimento de estudantes com necessidades especiais se tratar de demanda espontânea, tornando a previsão de quantitativos necessários uma dificuldade real para a equipe técnica responsável pela alimentação escolar, constitui circunstância prática limitadora à ação do agente. Nessa perspectiva, apontaram que o edital previu mecanismos para lidar com a flutuação da demanda, inexistindo qualquer prejuízo ao eventual contratado.

Sustentaram, ainda, que parecer exarado no curso do procedimento licitatório concluiu pela conformidade legal do edital e do instrumento contratual, sendo que tais opiniões técnicas seriam suficientes para impedir a responsabilização das agentes públicas municipais, nos termos do art. 28 da Lindb, já que teriam agido com base em parecer jurídico fundamentado.

Pois bem. No que diz respeito à responsabilização das agentes públicas envolvidas, observo que os argumentos expendidos pelas embargantes são muito semelhantes aos argumentos que motivaram a interposição do recurso ordinário e que, portanto, já foram enfrentados pelo Tribunal.

Na petição do recurso ordinário, os então recorrentes sustentaram a “impossibilidade de aplicação de multa” às agentes, também pela interpretação do comando plasmado no § 1º do art. 22 da Lindb e pela existência de parecer jurídico nos autos do procedimento licitatório, visando a desconstituir as multas que tinham sido cominadas.

Tal semelhança pode ser constatada, até, pela leitura da própria decisão embargada, que assim resumiu os argumentos recursais então examinados: “Os recorrentes alegam que tiveram dificuldade na previsão do quantitativo de estudantes e gêneros alimentícios necessários ao atendimento de alunos com necessidades especiais, e, que, agiram com base em parecer jurídico fundamentado, razão pela qual requerem a exclusão de responsabilização e penalização (...)”.

Compulsando os autos do processo originário, é possível perceber que as circunstâncias do caso concreto não foram ignoradas nas decisões prolatadas por este Tribunal, inexistindo qualquer violação ao comando plasmado no § 1º do art. 22 da Lindb, que assim prevê: “Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

Tanto é que, na própria decisão prolatada nos autos do processo de Denúncia nº 1.119.766, foram reconhecidas as peculiaridades do objeto licitado, em cotejo com os demais elementos dos autos. A esse respeito, confira-se esta passagem:

É certo que deve ser considerada as peculiaridades do caso concreto e que, de fato, o procedimento licitatório em análise apresenta demanda espontânea, o que implica acréscimos e supressões para a Administração e, conseqüentemente, maior dificuldade de a Administração calcular a estimativa de alunos que necessitam de alimentação especial.

[...]

Assim, apesar de o objeto da licitação apresentar demanda espontânea e, dessa forma, promover desafios de definição para a Administração, é possível a adoção de medidas que visem minimizar a questão. A Administração, contudo, não observou as possíveis soluções a serem estabelecidas, caracterizando descumprimento ao art. 40, I, da Lei n. 8.666/1993, que prevê a obrigação do objeto da licitação apresentar descrição sucinta e clara.

[...]

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, proponho que o apontamento seja julgado procedente, tendo em vista que o objeto não foi descrito de forma clara e precisa, em descumprimento ao art. 40, I da Lei n. 8.666/1993 e aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, pois a

quantidade demandada é uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do certame.

Destaco que no despacho à peça n. 27 já havia observado a inexistência no edital de parâmetros objetivos referentes ao plano de atendimento aos alunos com necessidade alimentar e nutricional especial, sendo transferida a responsabilidade de cumprimento da obrigação à contratada, motivo pelo qual entendi pela necessidade de alteração do edital para que fossem melhor delineadas as condições da obrigação. Contudo, mesmo com a falha apontada em tal oportunidade, as gestoras optaram por seguir com o procedimento licitatório.

Por oportuno, também transcrevo a seguir trechos do parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal nos autos do recurso ordinário (peça nº 8 dos autos de nº 1.160.569), o qual amparou a decisão embargada:

20. A questão da **ausência de informações relevantes e necessárias para o fornecimento de cardápio nutricional especial**, notadamente quanto à estimativa de alunos com dietas restritivas, foi sobejamente tratada no acórdão recorrido, cujo principal argumento para a manutenção da irregularidade diz respeito ao fato de que, embora haja demanda espontânea no curso do ano letivo de estudantes que necessitam receber alimentação especial, isso não implica na possibilidade de transferir para o particular, à sua conta e risco, essa parcela do serviço contratado, sem o fornecimento de informações básicas sobre o objeto.

21. No mínimo, seria possível identificar uma demanda inicial pelo número de matrículas para o ano letivo e a média de alunos que necessitaram dessa alimentação especial nos anos anteriores. A informação sobre o número de matrículas, laudos recebidos pela seção de alimentação escolar e o percentual de alunos que necessitam de alimentação especial foi encaminhada por meio da defesa (peças 32 e 62 autos 1.119.766). Porém, não há, no edital, referência aos mencionados dados.

[...]

24. Certo é que o art. 22 da LINDB não criou um salvo conduto de exclusão de responsabilidade, não bastando mencionar as dificuldades administrativas para se ver livre do controle externo sobre seus atos.

25. A consideração dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor não pode conduzir ao descumprimento de normas que asseguram a clareza do objeto licitado e a competitividade do certame, direito de todos os administrados e licitantes. Neste sentido, acórdão exarado nos autos do Recurso Ordinário n. 1.077.199<sup>2</sup>: (destaques no original).

Ademais, assim foi ementada a decisão embargada:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PRÉ-PREPARO, PREPARO E DISTRIBUIÇÃO DE REFEIÇÕES. OBRIGAÇÃO DE OFERTA DE REFEIÇÕES PARA ALUNOS COM NECESSIDADE ALIMENTAR E NUTRICIONAL ESPECIAL, SEM O CORRESPONDENTE FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES RELEVANTES E NECESSÁRIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ERRO GROSSEIRO. APLICAÇÃO DE MULTA. CANCELAMENTO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. O pregoeiro ou a comissão de licitação, ao assinarem o edital, geram apenas presunção relativa de responsabilidade; a simples subscrição do edital não é suficiente para configuração da responsabilidade quando não está estabelecido o liame entre a irregularidade e a conduta/competência do agente público.

2. Os subscritores de editais de licitação e os responsáveis pela elaboração de parecer jurídico devem verificar se o objeto está descrito e quantificado, considerando as disposições na nova Lei de Licitações, Lei n. 14.133/2021, que indica em seu art. 6º, XXIII, o que o termo de referência deve conter.

3. Os pareceres jurídicos não possuem o cunho de excluir a responsabilidade dos responsáveis pela fase interna da licitação.
4. Os obstáculos e as dificuldades reais do gestor não podem conduzir ao descumprimento de normas que asseguram a clareza do objeto licitado e a competitividade do certame, direito de todos os administrados e licitantes. (Destaque meus).

Pelas razões expendidas, entendo que a “omissão” alegada pelas embargantes é, na verdade, insurgência quanto ao próprio mérito do pronunciamento emanado do Pleno, o que não enseja análise por meio da via estreita dos embargos de declaração. Em outras palavras, as razões recursais apresentadas evidenciam a intenção das embargantes de rediscutir o mérito, demonstrando inconformismo com a decisão embargada, o que, repito, não é possível por essa estreita via recursal.

Posto isso, conclusivamente, constato não haver qualquer omissão a ser superada na decisão recorrida.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto na fundamentação, no mérito, nego provimento aos embargos de declaração opostos por Ana Cláudia Zanqueta Silva e Márcia Gabriela Margato Rocha Damasceno, ante a demonstrada ausência de omissão a ser superada na decisão prolatada pelo Pleno, na sessão de 30/10/2024, nos autos do Recurso Ordinário nº 1.160.569.

Cumpram-se as disposições regimentais pertinentes à espécie e, ao final, arquivem-se os autos dos embargos de declaração.

jc/rb

