

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

TC 017.061/2005-2

Natureza: Embargos de Declaração (em Recurso de Reconsideração)

Embargante: Neudo Ribeiro Campos, ex-Governador do Estado de Roraima

Unidades: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit e Governo do Estado de Roraima

Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OBRA EM RODOVIA. TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS FEDERAIS PARA CONTA BANCÁRIA NÃO ESPECÍFICA. IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECEER NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS E A OBRA ALEGADAMENTE REALIZADA. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DA OBRA AVENÇADA. SUPOSTA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS PARA PAGAR PESSOAL DO DER/RR. NÃO COMPROVAÇÃO DESSA ALEGAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ACÓRDÃO 1.225/2013 - PLENÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. ACÓRDÃO 2.443/2014 - PLENÁRIO. CONHECIMENTO DOS RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. PROVIMENTO PARA UM RECORRENTE. CONTAS REGULARES. EXCLUSÃO DA MULTA. NÃO PROVIMENTO PARA O OUTRO. ACÓRDÃO 2.206/2015 - PLENÁRIO. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO.

1. Os embargos de declaração devem ser conhecidos quando atendidos os requisitos gerais do art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, observando-se a singularidade, a tempestividade, a adequação do documento, a legitimidade do recorrente e o interesse em recorrer.
2. Verificada a inexistência das omissões, obscuridades e contradições alegadas, devem ser rejeitados os embargos de declaração.
3. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão da matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância.

RELATÓRIO

Em exame embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos, ex-Governador do Estado de Roraima, ao Acórdão 2.206/2015 - Plenário, exarado em sede de apreciação de recursos de reconsideração contra o Acórdão 1.225/2013 - Plenário.

2. Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos embargos, o auditor da Serur providenciou a instrução de mérito (peça 115), concluindo, com a anuência dos seus dirigentes (peças 116 e 117), pelo conhecimento e rejeição, nos termos do parecer que segue transcrito abaixo:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos contra o Acórdão 2206/2015-TCU-Plenário (peça 90), que negou provimento a recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1225/2013-TCU-Plenário (peça 22), por meio do qual o embargante foi condenado em débito e multa.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘9.1. conhecer dos presentes recursos de reconsideração;

9.2. negar provimento ao recurso de Neudo Ribeiro Campos;

9.3 dar provimento ao recurso de Roosevelt Campos da Rocha, tornando insubsistente o item 9.8 do Acórdão 1.225/2013 - Plenário e alterando-se os itens 9.1, 9.2 e 9.6 dessa mesma decisão, para que passem a constar com o seguinte teor:

‘9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Roosevelt Campos da Rocha (CPF 018.318.602-87), Edson Moreira Cavalcante (CPF 064.127.002-00) e Wellington Lins de Albuquerque (CPF 048.452.692-87) e pelo Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Roraima (CNPJ 84.037.761/0001-08), esse último por meio de seu representante legal;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos (CPF 021.097.782-53);

9.6. com fundamento nos artigos 1º, inc. I; 16, inc. I; e 17 da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas de Roosevelt Campos da Rocha, dando-lhe quitação plena;’

9.4. notificar os recorrentes.’

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial - TCE foi instaurada em razão do não atingimento do objeto do Convênio PG 232/99-00, celebrado pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - Dner e pelo Governo do Estado de Roraima, tendo como interveniente/executor o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem de Roraima - DER/RR. Este convênio teve por objeto a execução dos serviços necessários para eliminar pontos críticos na Rodovia BR-174/RR, no trecho Surumu-Fronteira BR/VE, no Município de Pacaraima/RR.

2.1. No âmbito deste Tribunal, após o exame preliminar dos autos, a 7ª Secretaria de Controle Externo - 7ª Secex propôs ao Relator **a quo**, Ministro Augusto Nardes, que promovesse as seguintes citações:

a) Carlos Eduardo Levischi: inexecução da obra prevista no Convênio PG-232/99 e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos referentes ao aludido convênio;

b) Neudo Ribeiro Campos: inexecução da obra prevista no Convênio PG-232/99 e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos referentes ao aludido convênio;

c) Roosevelt Campos da Rocha: emissão de parecer no sentido de que os serviços discriminados na prestação de contas do Convênio PG-232/99 foram realizados plenamente e em consonância com as normas técnicas do Dner, em contradição com o que restou apurado nos relatórios de inspeção elaborados pela Controladoria-Geral da União e pelo Departamento de Polícia Federal, segundo os quais não houve a execução da obra prevista no citado convênio;

d) Edson Moreira Cavalcante: concordância e encaminhamento do parecer no sentido de que os serviços discriminados na prestação de contas do Convênio PG-232/99 foram realizados plenamente e em consonância com as normas técnicas do Dner, em contradição com o que restou apurado nos relatórios de inspeção elaborados pela Controladoria-Geral da União e pelo Departamento de Polícia Federal, segundo os quais não houve a execução da obra prevista no citado convênio;

e) Wellington Lins de Albuquerque: concordância e encaminhamento do parecer no sentido de que os serviços discriminados na prestação de contas do Convênio PG-232/99 foram realizados plenamente e em consonância com as normas técnicas do Dner, em contradição com o que restou apurado nos relatórios de inspeção elaborados pela Controladoria-Geral da União e pelo Departamento de Polícia Federal, segundo os quais não houve a execução da obra prevista no citado convênio;

f) Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima (DER/RR), na pessoa de seu representante legal, Liquidante/Inventariante, Sr. Francisco Wellington Souza Sales: transferência de R\$ 246.400,00 (duzentos e quarenta e seis mil e quatrocentos reais), oriundos de repasses feitos sob a égide do Convênio PG-232/99, da conta corrente nº 51.588-4 (CON Dner PG 059 97 0) para a conta corrente nº 31.679-2, do próprio DER/RR, em 18/01/2000, para pagamento da folha de pessoal da referida autarquia, restando comprovado o seu benefício.

2.2. Da análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, à exceção de Carlos Eduardo Levischi, que permaneceu revel, o Relator **a quo**, Ministro Benjamin Zymler, após minucioso exame, acolheu as alegações de defesa de Edson Moreira Cavalcante, Wellington Lins de Albuquerque e do DER/RR, afastando o eventual beneficiamento do DER/RR, conquanto não tenha acolhido as dos demais responsáveis (peça 21). Proposta esta que foi encampada pelos demais Membros do Pleno desta Corte de Contas, dando origem ao Acórdão 1225/2013-TCU-Plenário, cuja parte dispositiva, no que importa ao deslinde da questão em apreço, assim restou redigida:

‘9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos (CPF nº 021.097.782-53) e pelo Sr. Roosevelt Campos da Rocha (CPF nº 018.318.602-87);

(...)

9.5. com fundamento nos artigos 1º, I; 16, III, ‘b’ e ‘d’; 19, **caput**, e 23, III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Neudo Ribeiro Campos (CPF nº 021.097.782-53) e Carlos Eduardo Levischi (CPF nº 291.321.008-25), condenando-os solidariamente ao pagamento da quantia de R\$ 246.400,00 (duzentos e quarenta e seis mil e quatrocentos reais), fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, III, ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 27/12/1999 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

(...)

9.7. aplicar aos Srs. Neudo Ribeiro Campos (CPF nº 021.097.782-53) e Carlos Eduardo Levischi (CPF nº 291.321.008-25) a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor individual de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações.’

2.3. A decisão foi mantida por meio do Acórdão 2443/2014-TCU-Plenário (peça 58), no qual foram rejeitados os embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos (peça 47).

2.4. Inconformados com o julgamento, os gestores responsabilizados pelas irregularidades apuradas nos presentes autos interpuseram recursos de reconsideração que, apreciados pelo Tribunal, por meio do Acórdão 2206/2015-TCU-Plenário, foram conhecidos para dar provimento parcial no sentido de julgar regulares as contas de Roosevelt Campos da Rocha e manter a condenação do ora embargante.

2.5. Contra esse último acórdão foram opostos os embargos de declaração que ora se analisa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 107), pendente de análise por parte do Ministro-Relator.

EXAME TÉCNICO

4. **Delimitação do recurso.**

4.1. Constitui objeto dos recursos examinar se há omissão e/ou contradição no acórdão embargado em relação a:

- a) a exigência de depósito dos recursos em conta específica;
- b) o fato de a execução dos serviços ter sido realizada pelo DER/RR;
- c) a participação do recorrente nos atos relativos ao convênio;
- d) o entendimento desta Corte sobre a responsabilização de agentes políticos.

5. Depósito dos recursos em conta específica.

5.1. Alega o recorrente que não havia obrigação de os recursos serem mantidos em conta específica, argumentando que, dada a especificidade do convênio em tela, em que os pagamentos ocorriam com recursos próprios do DER/RR e, posteriormente, eram realizados os reembolsos, não há que se falar em manutenção dos recursos em conta específica, pois à medida que o Dner aceitava e aprovava as despesas havidas, os recursos federais eram repassados pelo órgão federal à conta específica junto ao Governo Estadual, que, tão logo os recebia, o Governo os repassava ao órgão estadual, haja vista que os gastos já haviam sido executados e aprovados.

Análise

5.2. Não se vislumbra nos argumentos recursais, a não ser genericamente, a existência de qualquer omissão ou contradição no **decisum** atacado.

5.3. A questão da manutenção dos recursos em conta específica foi enfrentada pelo Tribunal na fase processual anterior, ocasião em que assim se manifestou o Relator no Relatório que fundamenta a deliberação embargada (peça 92):

‘5.2. A responsabilidade do ex-governador, ora recorrente, advém da transferência dos valores diretamente da conta específica do convênio para conta do DER/RR, fato que o recorrente não contesta, pelo contrário, reafirma ter sido responsável direto pela emissão da ordem bancária, na qual autorizou a saída dos recursos da conta específica do convênio (conta 51.593-0), cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta 51.588-4 do Banco do Brasil, de titularidade do DER/RR (pág. 38 da peça 4).

5.3. A movimentação de recursos federais fora da conta bancária específica do respectivo convênio era prática disseminada na administração do Estado durante os dois mandatos do ora recorrente. Tal prática gerou a imputação de sanções e a expedição de determinações ao Governo daquela unidade federada, conforme se constata, por exemplo, nos Acórdãos 125/2000, 126/2000 e 1.691/2003, todos do Plenário.

5.4. Diversamente do alegado, independentemente dos pagamentos terem sido realizados diante de suposta dinâmica de repasse, o art. 21 da Instrução Normativa 01/1997, a legislação à qual o referido gestor público deve obediência, determina que os recursos transferidos sejam mantidos em conta bancária específica, elencando, exaustivamente, as situações em que o saque destes valores será permitido, entre estas hipóteses, por certo, não figura eventuais mecanismos que venham a ser adotados pelos entes federados ou quaisquer outros convenientes.

5.5. A legislação brasileira determina que, a despeito das teorias adotadas pelos gestores públicos, a despesa somente poderá ser realizada mediante saque de sua conta específica, nas formas determinadas pela norma, seja por meio de ordem bancária ou cheque nominal, que contenha todos os elementos para comprovar o devido nexo entre a despesa e o objeto do ajuste.

5.6. Por consectário lógico, o parágrafo 2º do art. 21 da IN 01/1997 previu que, nos casos em que a liberação dos recursos ‘ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada’, o que, por sua vez, demonstra a preocupação do legislador brasileiro em prever, para os casos em que a execução do objeto conveniado seja mais complexo e se prolongue no tempo, que o gestor público somente receberá o repasse dos valores subsequentes mediante a comprovação parcial da regular aplicação da primeira parcela liberada.

- 5.7. *Observa-se que, de igual forma, não se abre exceção para a utilização de outras contas que não a específica do ajuste.*
- 5.8. *Outrossim, em se entendendo que o sistema de indenização tenha sido utilizado, nota-se que permanece a irregularidade quanto à ausência de nexo de causalidade entre os valores transferidos para a conta do DER/RR e os repasses realizados pela União, pois após a suposta comprovação da execução de determinada parcela pelo DER/RR ao Dner o recurso seria transferido, entretanto, permaneceria a determinação legal de realizar o devido liame entre a ordem bancária, conforme determinação legal, e o fundamento deste saque, sendo por indenização ou pagamento direto, o que não se comprova pela análise da farta documentação acostada aos autos.*
- 5.9. *Ressalte-se, portanto, que o sistema de indenização não inviabilizaria a manutenção dos valores na conta específica do referido convênio, como pressupõe a defesa, pelo contrário, por consequente, não impediria que o gestor, cioso de suas responsabilidades, estabelecesse o devido e regular nexo de causalidade no momento da transferência dos valores repassados.*
- 5.10. *É relevante consignar, novamente, que, diversamente de outras circunstâncias encontradas em outros convênios, no caso ora sob exame, as circunstâncias são diversas, na ordem bancária mediante a qual os recursos foram transferidos pelo Governo do Estado de Roraima para o DER/RR, não consta qualquer referência ao Convênio PG 232/99-00.*
- 5.11. *Ademais, o parágrafo quarto da Cláusula Quinta DO REPASSE do Termo do Convênio, a mesma citada pela defesa e firmado pelo recorrente (págs. 16 e 17 da peça 1), estabelecia de forma expressa que os recursos deveriam ser mantidos em conta específica e que sua movimentação observará o disposto no Decreto nº 93.872/86 e na Instrução Normativa 1/STN, de 15/1/97, independentemente da utilização de sistema de reembolso, o que reafirma que o convênio devia obediência a estes dois comandos contratuais de forma harmônica.*
- 5.12. *Ilegalidade percebida pelo próprio Diretor-Geral do DER/RR, ainda no ano 2000, como ficou registrado na nota explicativa por ele redigida à pág. 35 da peça 4.*
- 5.13. *Somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade, do contrário o controle destes recursos estará sendo burlado, abrindo-se, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados em benefício do bem comum.*
- 5.14. *Ademais, apenas para refutar a suposta diferença do 'sistema de reembolso' para a sistemática de pagamento dos serviços contratados pela Administração Pública, observa-se que todo pagamento realizado por ela só é feito com a saída dos recursos públicos da conta específica após a devida liquidação do direito adquirido pelo credor, a qual somente ocorre, dentre outras comprovações, após a comprovação da prestação do serviço, ou seja, não há qualquer divergência do sistema apresentado pelo recorrente, o que existe é uma simples mudança de nomenclatura, onde a defesa trata como reembolso, existe, na verdade, a liquidação daquela despesa.*
- 5.15. *Enfim, e concluindo a análise, à vista dos documentos trazidos, não poderia o ex-governador transferir, incondicionalmente, os valores repassados à conta específica do Convênio PG 232/99-00 para a conta do DER/RR, contrariando as normas vigentes, o contrato do ajuste e a determinação expressa desta Corte de Contas prolatada na Decisão 529/2000-TCU-Plenário, independentemente, de ter adotado este ou aquele sistema de concessão de recursos.'*
- 5.4. *Embora tal posicionamento diga respeito à instrução desta Unidade Técnica em relação aos pedidos de reexame interpostos pelo ora embargante e por outro responsável, cuidou o Relator de anuir a tal posicionamento em seu voto (peça 91):*
- '8. Ao cotejar os argumentos ora trazidos pelo ex-governador com os apresentados em atenção à citação ocorrida na fase anterior do processo, os quais foram detidamente examinados nos itens 20 a 38 do voto do Relator original, verifico que eles são, em essência, os mesmos. As*

ilações recursais de Neudo Ribeiro Campos em nada inovam, tampouco são lastreadas com elementos capazes de levar esta Corte a alterar a decisão recorrida. O exame da Serur, que, como de praxe, respeitou integralmente o efeito devolutivo do recurso de reconsideração, não merece reparos, razão pela qual tem minha plena anuência, não carecendo de acessórias considerações.'

5.5. *Destarte, não há qualquer omissão ou mesmo contradição no corpo da deliberação combatida, cuidando os embargos, em verdade, em tentativa de rediscussão de mérito, o que não é cabível na via eleita.*

6. Da execução dos serviços pelo DER/RR.

6.1. *Aponta o embargante que é fato incontroverso nos presentes autos que a execução dos serviços era de responsabilidade do DER/RR, sendo este órgão o legítimo responsável pelo fiel cumprimento do objeto conveniado.*

6.2. *Ademais, tal órgão estadual era quem demonstrava a regularidade dos gastos e prestava contas ao Dner, sendo responsável também pelos pedidos de reembolso das despesas executadas.*

6.3. *Outrossim, mesmo considerando a responsabilidade do embargante em fiscalizar a execução do convênio, seria desarrazoado exigir-lhe que soubesse da inexecução das obras, haja vista que o próprio Dner emitiu parecer no sentido de que os serviços discriminados nas prestações de contas teriam sido realizados plenamente e em consonância com suas normas técnicas.*

6.4. *Destarte, da mesma forma que esta Corte afastou a responsabilidade de Edson Moreira Cavalcante e Wellington Lins de Albuquerque pelo fato de que não era atribuição desses fiscalizarem a efetiva realização das obras e porque eles se pautaram em parecer, deve ser dado o mesmo tratamento ao embargante, afastando sua responsabilidade.*

Análise

6.5. *Novamente o embargante não logra sequer apontar qualquer vício a macular o acórdão embargado. Demonstra com seu arrazoado, tão somente, sua irresignação com o mérito da questão debatida, apontando suposta contradição desta Corte na responsabilização dos agentes ocorrida em julgados distintos, o que afasta o cabimento dos embargos de declaração, via recursal apta a debater a existência de omissões, contradições ou obscuridades no corpo de uma decisão, e não de sua adequabilidade com outros julgados.*

7. Participação do embargante nos atos relativos ao convênio.

7.1. *Alega que não teria participado de qualquer ato relativo à execução do convênio em tela, firmado na modalidade de reembolso, sendo, dessa forma, executado pelo DER/RR e custeado com recursos repassados pelo Dner, via conta específica mantida pelo Governo do Estado.*

7.2. *Assim, afirma que somente poderia ser responsabilizado pelo Tribunal em caso de dolo ou culpa, já que as duas entidades, federal e estadual, é que seriam as gestoras dos recursos federais, citando dois julgados desta Corte sobre a questão dos convênios firmados em sistema de reembolso.*

Análise

7.3. *Mais uma vez equivocou-se o recorrente em eleger a via dos embargos de declaração para questionar os fatos da forma como o faz. Constando das próprias razões recursais a alegada divergência entre o julgado em apreço e outras decisões adotadas pelo Tribunal, afasta-se o cabimento dos embargos pelos motivos já delineados na presente instrução.*

8. Responsabilização de agente político.

8.1. *Sustenta o recorrente, ex-Governador do Estado de Roraima, que não é correta a afirmação contida no **decisum** embargado no sentido de que, ao assinar o termo de convênio, teria assumido a posição de gestor da avença.*

8.2. *Tal posicionamento, adotado nos presentes autos, iria de encontro a diversos acórdãos prolatados por esta Corte em outros casos, inclusive um em que figura no polo passivo, de que não cabe a responsabilização do agente político que atua na captação de recursos, apenas assinando o termo de convênio.*

Análise

8.3. Também nesse caso a suposta omissão ou contradição não ocorre no corpo da decisão, mas de seus termos com o que restou decidido pelo Tribunal em outros processos, sendo incabível, portanto, sua adequação aos limites impostos pelos embargos de declaração.

8.4. Ademais, é bom que se frise, a questão da responsabilização do recorrente, na qualidade de Governador de Estado à época dos fatos, vem sendo tratada pelo Tribunal nos presentes autos em todas as suas fases.

8.5. No acórdão originário, em que também se alegou ter agido na qualidade de agente político, a questão mereceu o seguinte pronunciamento (Acórdão 1225/2013-TCU-Plenário, peça 21):

‘28. Também é importante ressaltar que, no presente caso, ao contrário do que foi alegado pela defesa, houve a participação direta do ex-Governador nas irregularidades apontadas. Por meio da Ordem Bancária anexada à fl. 97 do TC nº 012.356/2005-6, que foi apensado a este processo, o Sr. Neudo Campos autorizou a saída dos recursos da conta específica do convênio (nº 51.593-0), cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta nº 51.588-4, de titularidade do DER/RR.’

8.6. Por força de embargos de declaração opostos pelo ex-Governador, foi proferido o Acórdão 2443/2014-TCU-Plenário (peça 59), no qual a responsabilidade do embargante foi assim tratada:

‘15. A responsabilidade pelo cumprimento da avença era primariamente do Governo do Estado de Roraima, na condição de delegado pelo convênio, sob gestão do Sr. Neudo Ribeiro Campos. O DER/RR, como órgão rodoviário estadual, foi designado como instância executora das obras que permitiria ao governo estadual a consecução do objeto.

16. A participação do DER/RR, contudo, não exime de responsabilidade o governo estadual, que, dentre outras obrigações, deveria garantir que os projetos de engenharia e o edital padrão do Dner fossem observados, submeter as planilhas de quantidades e preços unitários ao órgão concedente previamente à licitação, bem como fiscalizar as obras, por meios próprios ou por intermédio de supervisão contratada, que teria que apresentar relatórios trimestrais e prestar contas dos recursos recebidos ao Dner.

17. Esse conjunto de obrigações contraídas pelo Governo do Estado de Roraima evidencia que o recorrente, ao celebrar o Convênio PG 232/99-00, como destaquei no item 24 do voto condutor do acórdão recorrido, assumiu a posição de gestor da avença, de modo que lhe competia providenciar para que os recursos recebidos tivessem boa e regular aplicação.

18. Tal posição afasta a pretensão do recorrente no sentido de que seja qualificado somente como agente político, o que poderia eximi-lo de responsabilidade, conforme jurisprudência desta Corte de Contas aplicada à matéria, colacionada em vários momentos aos embargos declaratórios apresentados.’

8.7. Posteriormente foi prolatado o Acórdão 2206/2015-TCU-Plenário, ora embargado, no qual também se questionou a possibilidade de responsabilização do ex-Governador, alegando-se que teria agido na qualidade de agente político, merecendo profunda e percuciente análise por parte desta Unidade Técnica, tendo o Relator declarado em seu voto anuência à instrução:

‘6.1. O recorrente Neudo Campos objeta que não pode ser responsabilizado pela irregularidade, uma vez que teria atuado como agente político, interlocutor na captação dos recursos destinados ao desenvolvimento de seu Estado, sem envolvimento direto com os atos impugnados. Cita o Acórdão 1.511/2010-TCU-Plenário (págs. 3-8 da peça 72).

Análise:

6.2. No tocante ao recorrente Neudo Campos, à época, Governador do Estado de Roraima, a aplicação da multa fundamentou-se na perda de rendimentos financeiros ocasionada por saques indevidos da conta específica. A análise empreendida firmou o entendimento de que ele, como signatário do Convênio 232/99-00 e Chefe do Poder Executivo estadual, deveria ter implementado ações para que o termo de convênio celebrado fosse fielmente executado, zelando pela manutenção dos recursos financeiros na conta bancária do ajuste, enquanto esses não fossem utilizados para o pagamento de despesas pactuadas, o que não ocorreu.

6.3. Insta ressaltar, uma vez mais, que, no caso concreto, a responsabilidade do ex-governador, ora recorrente, advém da transferência dos valores diretamente da conta específica do convênio para conta do DER/RR, fato que o recorrente não contesta. Pelo contrário, reafirma ter sido responsável direto pela emissão da ordem bancária, na qual autorizou a saída dos recursos da conta específica do convênio (51.593-0), cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta 51.588-4, de titularidade do DER/RR.

6.4. Destaca-se que a jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que não seria razoável responsabilizar os agentes políticos por irregularidades de natureza meramente operacional. A imputação de responsabilidade a tais autoridades, contudo, seria possível, razoável e necessária nos casos de 'irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência', nos termos do voto condutor do Acórdão 213/2002-TCU-Plenário, da lavra do eminente Ministro Benjamin Zymler.

6.5. Percebe-se, portanto, que o fato de alguém ser agente político não implica, de per si, sua isenção de qualquer responsabilidade por irregularidades perpetradas em sua gestão. Pelo contrário, é perfeitamente possível essa responsabilização, desde que comprovado que o agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas teve conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte (v.g. Acórdãos 961/2003 e 2.391/2004, ambos da 2ª Câmara, 468/2007, 1.132/2007, 1.467/2007, 1.063/2007, 1.232/2008 e 1.464/2008, todos do Plenário do TCU).

6.6. Advirta-se, outrossim, que a Decisão 180/1998-TCU-1ª Câmara, paradigma nesta Corte de Contas a visar a atuação política daquela gerencial, ao ser aplicada a determinados agentes políticos não pode se furtar a adentrar no caso concreto.

6.7. Destarte, o TCU, ao se debruçar sobre os fatos encontrados, tem a obrigação de colher os indícios existentes e esmiuçá-los, a fim de separar as situações em que o mandatário, apesar de não ter firmado os atos ilegais, tenha sobre eles influência decisiva.

6.8. Nesse sentido, o afastamento da responsabilidade de determinado agente público, sob o manto da caracterização de sua atuação como agente político, ocorre sob a ótica da excepcionalidade e da impossibilidade de se estabelecer a correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e o dano causado ao Erário, precipuamente pela dificuldade administrativa que o cargo ocupado pelo agente impõe no enfileiramento diário das questões operacionais de sua gestão.

6.9. Situação diversa da encontrada no caso concreto, na qual o recorrente institui como política durante toda a sua gestão a prática ilegal de retirada das respectivas contas específicas daqueles recursos federais repassados. Atuação administrativa que contraria a legislação pátria, a qual, como agravante, foi reiteradamente admoestada por esta Corte de Contas, inclusive, por meio de decisão anterior a assinatura deste Convênio e as retiradas ilegais apuradas nestes autos, conforme se observa do Acórdão 126/2000, mantido pelo Acórdão 358/2002, ambos do Plenário do TCU.

6.10. Evidencia-se no conjunto probatório que a prática ilegal de romper com o nexo causal precípua dos repasses financeiros, encontrada pela auditoria, era recorrente e já havia sido admoestada por esta Corte de Contas, por mais de uma vez na gestão do recorrente, v.g., Decisões 886/2002, 529/2000 e o Acórdão 126/2000, todos do Pleno do TCU.

6.11. A necessidade de se manter os recursos em conta específica mereceu exame minucioso do eminente Ministro emérito desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra 'Convênios e Tomadas de Contas Especiais', que se configura em prestimoso alerta ao incauto gestor público:

'4.1 Do depósito e movimentação dos recursos em conta específica.

É importante destacar que é exigida uma conta para cada convênio. Assim, deverão ser abertas tantas contas quanto forem os convênios existentes. A exigência de conta específica é de significativa importância para os órgãos de controle e, em última instância, para o próprio

gestor, visto que é dele o ônus da prova da regular aplicação dos recursos. Deve-se ter em mente que o exame da prestação de contas, assim como as auditorias eventualmente realizadas para verificação da correta aplicação das verbas transferidas, não se dá concomitante e simultaneamente à execução do convênio. Sempre, ou quase sempre, ocorre em momento posterior. Nesses casos, a verificação da legalidade dos procedimentos adotados se dá, em grande parte, por meio do exame da documentação pertinente em confronto com o extrato bancário da conta específica. Significa dizer que os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao valor total daquele convênio. Da mesma forma, os débitos nela lançados devem ter exata correspondência com os valores das notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas, além de ocorrerem, é claro, em período de sua vigência. Esse é o chamado nexa causal que deve existir entre os créditos, os saques e o objeto realizado. A ausência de nexa entre o débito consignado no extrato bancário e o documento de despesa poderá resultar na responsabilização do gestor. Aconselha-se, portanto, ao gestor que não realize qualquer movimentação na conta específica que seja estranha ao objeto do convênio. Os recursos não devem ser transferidos nem mesmo para a conta geral da entidade, visto que esse fato pode dificultar ou mesmo impossibilitar a comprovação da correta execução do convênio, levando os órgãos de controle a se manifestar pela irregularidade da despesa e pela responsabilização pessoal do gestor. Os recursos da conta específica não podem ser transferidos para a conta geral da entidade conveniente. Todo débito na conta específica deve corresponder a um documento de despesa de mesmo valor – ou à soma de documentos de despesa -, emitido pelo contratado.

(...)

Também sobre a existência do nexa causal, faz-se importante destacar que a simples demonstração da existência física do objeto pactuado não é suficiente para comprovar a boa aplicação dos recursos conveniados. É que somente por meio da existência da boa documentação bancária e contábil é que se poderá ter certeza de que o objeto apresentado pelo gestor foi efetivamente realizado com os recursos do convênio, e não por meio da utilização de outras fontes de custeio. Não sendo possível comprovar o nexa existente entre a movimentação da conta e os documentos de despesas, por certo haverá impugnação total dos valores repassados, sob a premissa de desvio de recurso público.’ (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 3ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.34 a 38)’

6.12. Do contrário, ter-se-ia a esdrúxula situação em que os diversos órgãos jurisdicionados poderiam criar situações específicas para seus órgãos administrativos através de adequação administrativa própria, a fim de retirar do chefe do poder executivo ou daquela autoridade máxima as responsabilidades legais e contratuais existentes. Situação que impossibilitaria aos órgãos de controle a realização de suas obrigações constitucionais, inviabilizando a devida fiscalização da aplicação dos recursos federais repassados e a responsabilização correta daqueles que deram causa a malversação dos recursos públicos ou de se utilização em desacordo com as normas legais vigentes.

6.13. O precedente suscitado pela defesa, Acórdão 1.511/2010-TCU-Plenário, não representa a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas, mas tão somente decisão na qual foram sopesadas as circunstâncias fático-jurídicas encontradas quando se entendeu que não estava presente a correlação necessária entre a atuação do recorrente e as irregularidades naquele momento questionadas, a fim de responsabilizá-lo.

6.14. Em recente julgado, Acórdão 2.136/2013-TCU-Plenário, prevaleceu a tese da maioria de que a atuação do recorrente foi decisiva para a instrumentalização, operacionalização e execução ilegítima daquele convênio, no qual os recursos foram igualmente sacados da conta específica. Na oportunidade, o TCU reafirmou o entendimento de que a atuação destes agentes públicos deve ser avaliada em cada situação específica de sua gestão.

6.15. Destarte, nestes autos resta incontroverso que a participação do recorrente suplantou em muito a de um agente político no cumprimento de suas atribuições, não se limitando a simplesmente firmar o convênio em questão, tendo tido papel fundamental para a ocorrência dos desvios encontrados e contribuído de forma intrínseca para o dano ao Erário apurado.

6.16. Cabe rememorar o pano de fundo das injustificadas transferências das contas específicas dos convênios firmados pela Administração Pública Estadual. Revelado ao público, ainda no ano de 2004, com a deflagração pela Polícia Federal da Operação Gafanhoto, a qual, reafirma-se, não serviu de fundamentação a condenação, mas ilumina o palanque estadual e permite vislumbrar quão deletérias ao Erário foram as práticas adotadas pela gestão do ora recorrente. Cenário descortinado desde o Relatório e o Voto que acompanham o Acórdão 1.088/2004-Plenário, *in litteris*:

‘5.2.1 Com efeito, o Decreto Estadual nº 4524 - E de 14/01/2002 (cópias às fls. 09/10 - Vol. 2) prevê a descentralização da gestão orçamentária e financeira do Governo do Estado de Roraima, atribuindo ao Secretário de Estado da Fazenda a função de ‘ordenador de despesas e autorizador de pagamentos com a interveniência dos Titulares das Secretarias, órgãos diretamente ligados ao Governador’.

5.2.2 Por outro lado, a Constituição do Estado de Roraima prevê, dentre as atribuições privativas do Governador, a nomeação e a exoneração dos Secretários de Estado (art. 62, inciso I), os quais são seus auxiliares diretos de confiança. Além disso, impõe a existência de controle interno no âmbito de cada poder (art. 49).

(...)

5.2.3 Além disso, independentemente da delegação de atribuições a seus auxiliares diretos, incumbe ao Governador o dever de escolher bem seus empregados e o dever de vigilância em relação às pessoas que estão sob sua direção.

5.2.4 No caso em tela, ocorre que o atual Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Jorci Mendes de Almeida, foi Secretário Adjunto de Fazenda na gestão do governo anterior, tendo sido multado por este Tribunal justamente em razão de irregularidades decorrentes da inobservância do disposto no art. 20 da IN/STN 01/1997, que obriga a manutenção de recursos oriundos federais em conta bancária específica (Acórdão 126/2000, in Ata 26/2000 - Plenário, TC 825.056/1997-7). Embora tenha interposto recurso, o teor do supracitado Acórdão foi mantido na íntegra (Acórdão 358/2002, in Ata 37/2002 - Plenário).

5.2.5 Ademais, cabe registrar a existência de seguidas determinações deste Tribunal feitas ao Governo do Estado de Roraima, no sentido de exigir o cumprimento do art. 20 da IN/STN 01/1997 nos convênios firmados com entes federais, proferidas nos processos TC 825.056/1997-7 (Decisão 529/2000, in Ata 26/2000 - Plenário) e TC 003.747/2001-7 (Decisão 373/2002, in Ata 30/2002 - Primeira Câmara).

5.2.6 Ainda é de se ressaltar que, por ocasião da auditoria, já havia sido fartamente divulgada pela imprensa nacional e local, denúncia sobre irregularidades na folha de pagamentos de pessoal do Governo do Estado, conhecida vulgarmente como ‘escândalo dos gafanhotos’ (pagamento a funcionários fantasmas), em cujas investigações, conduzidas por atuação conjunta da Polícia Federal com o Ministério Público Federal e Estadual (força-tarefa), constatou-se o desvio de recursos federais na fraude (matéria tratada no processo de representação TC 019.619/2003-4). A título de informação, o Ministério Público Federal já ajuizou as ações penais cabíveis, nas quais figuram, dentre os réus, o ex-Governador do Estado de Roraima, Sr. Neudo Ribeiro Campos.’

6.17. Sobressai, portanto, no presente caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado, escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.’

8.8. *Ou seja, não há que se falar em qualquer vício a macular o acórdão embargado por ausência de omissões, contradições ou obscuridades, haja vista que os argumentos trazidos na fase processual anterior foram não só devidamente enfrentados, mas refutados com base em pareceres uníssonos constantes dos autos e de forma clara.*

CONCLUSÃO

9. *Dessa forma, não se vislumbra no acórdão embargado qualquer dos vícios citados pelo embargante que supostamente demandariam o acolhimento dos embargos de declaração, mas simples inconformismo com o mérito da questão tratada cuja discussão é incabível na estreita via dos embargos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise dos embargos de declaração opostos por Neudo Ribeiro Campos contra o Acórdão 2206/2015-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992:*

- a) conhecer dos embargos e, no mérito, rejeitá-los;*
- b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao embargante e aos demais interessados.”*

É o relatório.