

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 007.088/2009-5.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Estado de Roraima.

Recorrente: Neudo Ribeiro Campos (021.097.782-53).

Representação legal: Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB/DF 41.796) e outros, representando Neudo Ribeiro Campos.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONHECIMENTO DO RECURSO. AUSÊNCIA DA DEVIDA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NOVOS ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Neudo Ribeiro Campos (peça 117), governador de Roraima (gestão 1995 a 2002), em face do Acórdão 760/2015, mantido pelo Acórdão 1.625/2015, ambos do Plenário do TCU, que julgou suas contas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

2. Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 137), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade (peças 138 e 139), transcrita abaixo, com ajustes de forma pertinentes:

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Neudo Ribeiro Campos (R002-Peça 117), à época, Governador do Estado de Roraima, signatário do Convênio PG 241/99-00 (Siafi 383.281) e responsável pela transferência dos recursos da conta específica, por meio do qual se insurge contra o Acórdão 760/2015, mantido pelo Acórdão 1.625/2015, ambos do Plenário do TCU. O Acórdão recorrido foi prolatado na sessão de julgamento do dia 8/4/2015-Ordinária e inserto na Ata 12/2015-Plenário (Peça 80).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela inventariança do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER em relação aos recursos transferidos ao Governo do Estado de Roraima por força do 3º e 4º Termos Aditivos ao Convênio PG 241/99-00 (Siafi 383281), que tinha por objeto a execução de serviços de manutenção na Rodovia BR-174/RR – trecho da divisa AM/RR (Rio Alalaú), fronteira Brasil/Venezuela (Marco BV8), subtrecho Ent. RR 480 (Jundiá) km 72, Entroncamento BR 210/(A) RR 170 (Novo Paraíso) km 245,9.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar os Srs. Francisco Flamarion Portela e Carlos Eduardo Levischi revéis, com base no artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. acolher as alegações de defesa do Sr. Wellington Lins de Albuquerque e excluí-lo desta

relação processual;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos;

9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Neudo Ribeiro Campos e Carlos Eduardo Levischi, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas a e b, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, bem como do Sr. Francisco Flamarion Portela, com base em todos os mencionados dispositivos legais, exceto a alínea b;

9.5. condenar solidariamente os responsáveis abaixo nominados ao pagamento dos valores abaixo consignados, devidamente atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora a partir das datas a seguir descritas, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno – TCU), o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional:

9.5.1. Srs. Neudo Ribeiro Campos e Carlos Eduardo Levischi, pelo valor de R\$ 1.784.671,28, referente a 05/10/2001, em decorrência da reprovação da prestação de contas;

9.5.2. Srs. Neudo Ribeiro Campos, Carlos Eduardo Levischi e Francisco Flamarion Portela, pelo valor de R\$ 873.600,00, referente a 28/03/2002, em razão da omissão no dever de prestar contas;

9.6. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 individualmente aos Srs. Neudo Ribeiro Campos e Carlos Eduardo Levischi, no valor de R\$ 270.000,00 (duzentos e setenta mil reais), bem como ao Sr. Francisco Flamarion Portela, no valor de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do mencionado Regimento), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Roraima, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.9. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, aos responsáveis e ao Ministério dos Transportes. (ênfases acrescidas)

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pela inventariança do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos transferidos ao Governo do Estado de Roraima por força do 3º e 4º aditivos ao Convênio PG 241/99-00 (Siafi 383281), que tinha por objeto a execução de serviços de manutenção na Rodovia BR-174/RR – trecho da divisa AM/RR (Rio Alalaú), fronteira Brasil/Venezuela (Marco BV8), subtrecho Ent. RR 480 (Jundiá) km 72, Entroncamento BR 210/(A) RR 170 (Novo Paraíso) km 245,9.

2.1. De acordo com o Relatório do Tomador de Contas, por força do referido Convênio foram efetivamente repassados ao Governo do Estado de Roraima recursos federais no montante de R\$ 4.701.021,28. Desse total foi aprovado o valor de R\$ 2.042.750,00, restando pendente de aprovação a quantia de R\$ 2.658.271,28, correspondentes às parcelas de R\$ 1.784.671,28 e R\$ 873.600,00, transferidas em 5/10/2001 e 28/3/2002, por meio das Ordens Bancárias 2001OB004587 e 2002OB002976.

2.2. Consta dos autos que o Departamento de Estradas e Rodagem-DER/RR encaminhou ao DNER, em 22/3/2002, ainda na gestão do recorrente, prestação de contas acerca dos recursos federais da ordem de R\$ 1.784.671,28, transferidos em 5/10/2001 (pág. 33 da Peça 11 e 1 da

Peça 12). A prestação de contas desta parcela do ajuste contém irregularidade formal, porque não foi apresentada pelo Governo do Estado de Roraima, que figura como cessionário no Convênio, e também irregularidades materiais graves que a tornaram inapta para demonstrar o liame entre os recursos do convênio e a eventual execução do objeto, e, portanto, a boa e a regular aplicação desses valores, a saber:

- a) o extrato bancário (págs. 34-44 da Peça 11) não é da conta específica do Convênio, e sim da conta do DER/RR (conta 31679 2; agência 2617-4; banco 001), na qual eram geridos diversos recursos dessa instituição, desatendendo o disposto no art. 20 da Instrução Normativa STN 1/1997;
- b) a relação de pagamentos (págs. 47-48 da Peça 11) não contém dados dos beneficiários de pagamentos do Convênio; informa, apenas, que os pagamentos nos valores de R\$ 1.784.671,28 e R\$594.890,42 referem-se a execução por administração direta por parte do DER/RR;
- c) na relação de bens (pág. 46 da Peça 11) não consta informações sobre bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União.

2.3. Quanto à parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/3/2002, cujo prazo de prestação de contas encerrou-se em 27/5/2002, em decorrência da prorrogação tácita motivada pelo atraso na liberação dos recursos, o Governo do Estado de Roraima não enviou a referida prestação de contas ao DNER, nem na gestão do recorrente, nem no mandato de Francisco Flamarion Portela, sucessor do recorrente, empossado em 6/4/2002, e, igualmente, responsabilizado na presente TCE.

2.4. No âmbito deste Tribunal, após o exame preliminar dos autos, a Secretaria de Controle Externo de Roraima-Secex/RR, por delegação de competência do Relator *a quo*, Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, promoveu as seguintes audiências e citações, em diferentes momentos, do recorrente e de Francisco Flamarion Portela, ex-governadores, Carlos Eduardo Levischi, diretor-geral do DER/RR, e Wellington Lins de Albuquerque, chefe do 1º DRF/DNER.

2.5. Após a análise das alegações de defesa e das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis (a exceção de Francisco Flamarion Portela e Carlos Eduardo Levischi que permaneceram revéis), o Ministério Público junto ao TCU-MP/TCU dissentiu em parte da unidade técnica, no que foi acompanhado pelo Relator *a quo*, a fim de acolher as razões de justificativa de Wellington Lins de Albuquerque, conquanto não tenha acolhido as dos demais responsáveis (Peça 21). Proposta esta que foi encampada pelos demais Membros do Pleno desta Corte de Contas.

2.6. A decisão recorrida foi mantida por meio do Acórdão 1.625/2015-TCU-Plenário (Peça 105), momento em que foram rejeitados os embargos de declaração apresentados por Neudo Ribeiro Campos (R001-Peça 92).

2.7. Irresignado com o julgamento, o gestor interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade, efetuados por esta Secretaria (Peça 121), ratificado pelo Exmo. Ministro Vital do Rêgo (Peça 124), que concluiu pelo conhecimento do recurso apresentado, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, do RI/TCU, suspendendo os efeitos em relação aos itens 9.4, 9.5, 9.5.1, 9.5.2, 9.6 e 9.7 do Acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) a falta de citação de outros gestores acarreta a nulidade do processo;

- b) a forma de execução do convênio legitima a transferência dos recursos da conta específica;
- c) a atuação do gestor caracteriza-se como agente político.

5. Da falta de citação de outros gestores.

5.1. Suscita, novamente, a nulidade do processo pela falta de citação de diversos gestores, dentre eles, Genésio Bernardino de Souza, na condição de Diretor-Geral do DNER, Luiz Antônio da Costa Nobrega, Procurador-Geral do DNER e “todos os dirigentes/gerentes do extinto DNER que informaram a adimplência do Convênio e validaram a liberação do repasse de recurso” e “todos os dirigentes/gerentes do extinto DNER que validaram as medições das obras realizadas no Convênio” (págs. 3-8 da Peça 117).

Análise:

5.2. O recorrente já havia apresentado, na primeira instância administrativa, memorial questionando a falta de citação de outros gestores no presente processo (págs. 46-51 da Peça 5).

5.3. Cabe divisar que o recorrente foi condenado por esta Corte de Contas, em relação às duas parcelas de recursos federais enfocadas nestes autos, por ter sido o signatário do Convênio e assumido expressamente a obrigação de prestar contas ao DNER dos recursos recebidos. Mais precisamente, pela realização de despesas com recursos do Convênio 241/99-00 sem a correspondente comprovação e pela gestão imprópria dos recursos, caracterizada pela transferência indevida dos valores da conta específica do ajuste para a conta corrente do DER/RR, nos termos do Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (pág. 2 da Peça 79).

5.4. Cumpre esclarecer ao recorrente que o processo de Tomada de Contas Especial segue exatamente o curso apresentado nos autos em questão, no qual ao ser verificada, em instrução preliminar ou em auditoria, a existência de irregularidades que possam macular as contas dos responsáveis, os quais são, em seguida, são ouvidos pelo TCU, seja por meio de audiências ou de citações, a fim de garantir aos gestores o direito ao contraditório e à ampla defesa.

5.5. Note-se que “o Relator presidirá a instrução do processo, determinando” “a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos”, “após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito”, nos termos do art. 11 da Lei Orgânica do TCU - LOTCU.

5.6. Nesse sentido, “verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal”, “definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado”.

5.7. Logo, compete, única e exclusivamente, a esta Corte de Contas constitucional, no processo de controle externo sob sua jurisdição, definir a “responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado”, conforme designação constitucional e definição da LOTCU em seu art. 12. Não havendo previsão legal ou regimental para a pretensão do jurisdicionado de tentar subverter a ordem legal e buscar substituir o Tribunal em seu poder-dever de apurar os fatos ilícitos nos limites de sua competência constitucional.

5.8. Em seguida, as alegações de defesa ou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis são devidamente analisadas e ponderadas por esta Corte de Contas, no momento do julgamento das respectivas contas. O acórdão proferido, por sua vez, é a manifestação final pela aprovação ou pela reprovação das contas pelo TCU, decisão que pode ou não imputar débito e multa aos responsáveis, atuação que se processa nos exatos limites da competência constitucional e legal atribuída a esta Corte de Contas.

5.9. Note-se que tais questionamentos já foram devidamente analisados pelo TCU, nos termos do Relatório que acompanha o Acórdão recorrido, momento em que o Tribunal esclareceu de forma transparente a ausência de pertinência das ponderações do recorrente (às págs. 17-18 da Peça 78):

- iii. os funcionários do extinto DNER, responsáveis pela assinatura do ajuste ou pela autorização ou liberação de recursos, também não podem ser responsabilizados pela não observância do dever de prestar contas por parte dos ex-governadores. Ademais, mesmo que os funcionários do

DNER responsáveis pela assinatura do ajuste soubessem que os recursos seriam geridos pelo DER/RR, não poderiam ser penalizados por uma futura falha na prestação de contas do ajuste, a qual nem estava sob suas responsabilidades, nem poderia ser prevista por eles;

iv. as alegações de que há documentos no processo que comprovam a responsabilidade do DER/RR pela gestão do ajuste (inclusive a movimentação de recursos), de que o requerente sequer era o ordenador de despesas, e de que a participação do defendente se deu apenas como agente político não são capazes de eximir a responsabilidade do Sr. Neudo Ribeiro Campos. Como já mencionado na alínea 'a' do item 21 supra, o ex-Governador, ao assinar o Convênio PG n. 241/99-00 (Siafi 383281), assumiu a responsabilidade pelo cumprimento das normas elencadas no ajuste, inclusive aquela pertinente ao dever de prestar contas por parte do Governo do Estado de Roraima, contida no item 2 da Cláusula Quinta desse ajuste;

v. o Secretário da Fazenda do Estado de Roraima e o Procurador-Chefe da DCCAJ/PG, mesmo que soubessem que os recursos seriam geridos pelo DER/RR, não poderiam ser responsabilizados pelas falhas ora tratadas de não comprovação da boa e regular gestão de recursos e de omissão no dever de prestar contas, porque não tinham o dever de prestar contas;

vi. mesmo que a obra objeto do convênio tivesse sido realizada, a omissão na prestação de contas impede o estabelecimento de nexo de causalidade entre o objeto executado e os recursos federais destinados ao convênio;

vii. o fato de o DNER cobrar a prestação de contas a partir da saída do agente do cargo não o exime de sua responsabilidade de prestar contas. Elas deveriam ser prestadas mesmo sem solicitação do órgão repassador. A prestação de contas pelo Sr. Francisco Flamarion Portela, sucessor do defendente, como já relatado nos autos, não foi capaz de comprovar a boa gestão dos recursos do convênio. No mais, inconsistências na prestação de contas do sucessor interferem sim na culpa do antecessor, visto que ambos são solidários na prestação de contas, de acordo com a inteligência do Enunciado 230 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

5.10. Logo, no decorrer do processo o exercício dos direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório não foi limitado em nenhum aspecto.

5.11. Com efeito, os documentos que compõem os autos fazem prova inequívoca e eloquente de que o processo respeitou, escrupulosamente e a todo momento, os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, solenemente insculpidos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição da República.

6. Da forma de execução do convênio.

6.1. Reafirma que a forma como o convênio foi executado, “sistema de reembolso”, impossibilitaria a manutenção dos recursos na conta específica, com fulcro nos seguintes argumentos (págs. 8-11 da Peça 117):

a) obtempera que o executor do Convênio era o DER/RR e a dinâmica estabelecida para os repasses financeiros do DNER é diferenciada por meio do sistema de reembolso “das despesas comprovadamente executada, aceitas e aprovadas”, logo, segundo a defesa, “não há que se falar em omissão no dever de prestar contas”;

b) compreende que a execução do Convênio obedeceu ao sistema de indenização das despesas comprovadamente executadas, aceitas e aprovadas pelo DNER, por conseguinte, a movimentação bancária em conta diversa da eleita pelo convênio era justamente para dar cumprimento à sua execução;

c) postula que o executor do objeto conveniado foi o DER/RR, o qual deve responder por sua inexecução;

d) alega que há jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que “a adoção da dinâmica de transferências de recursos, via sistema de indenização das despesas efetivamente realizadas e comprovadas, era uma praxe nos convênios firmados pelo DNER”. Cita o Acórdão 519/2001-TCU-1ª Câmara;

e) aduz que “a imputação de responsabilidade está adstrita a essas duas entidades e só poderia recair sobre a pessoa do então Recorrente, caso ficasse comprovado seu dolo ou culpa em relação aos fatos apurados, o que não se vislumbra nos autos”.

Análise:

6.2. A responsabilidade do ex-governador, ora recorrente, advém da realização de despesas com recursos do Convênio 241/99-00 sem a correspondente comprovação e 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, cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta 31.679-2, agência 2.617-4 do Banco do Brasil, de titularidade do DER/RR (págs. 34-44 da Peça 11).

6.3. 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

6.4. 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, exhaustivamente, 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.

6.5. 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.

6.6. 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.

6.7. Observa-se que, de igual forma, não se abre exceção para a utilização de outras contas que não a específica do ajuste.

6.8. Outrossim, em se entendendo que o sistema de indenização tenha sido utilizado, nota-se que permanece a irregularidade quanto a 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.

6.9. 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.

6.10. 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 241/99-00.

6.11. Ademais, Cláusula Quinta DO REPASSE do Termo do Convênio previa o referido “sistema de reembolso” sem deixar de expressar de forma taxativa, clara e cristalina a obrigação do DELEGADO, representado pelo recorrente, de que “os recursos repassados à conta deste Convênio deverão ser mantidos em depósito no Banco do Brasil S/A, em conta especial, vinculada, sob o título ‘CONVÊNIO DNER Nº PG-241/99-00’ e sua movimentação observará o disposto no Decreto nº 93.872/86 e na INSTRUÇÃO NORMATIVA” 1/STN, de 15/1/97, conforme o parágrafo quarto (pág. 14 da Peça 1), independentemente, portanto, da utilização de sistema de reembolso, o que reafirma que o texto do convênio, firmado de próprio punho pelo recorrente, que ele devia obediência a estes dois comandos contratuais de forma harmônica.

6.12. 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.

6.13. 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 pela administração pública 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.

6.14. 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 241/99-00 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.

7. Da caracterização da atuação do gestor como agente político.

7.1. 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. 11-14 da Peça 117).

Análise:

7.2. No tocante ao recorrente Neudo Campos, à época, governador do Estado de Roraima, a condenação fundamenta-se na realização de despesas com recursos do Convênio 241/99-00 sem a correspondente comprovação e na transferência dos valores diretamente da conta específica do convênio para conta do DER/RR. A análise empreendida firmou o entendimento de que ele, como signatário do Convênio 241/99-00 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.

7.3. 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, cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta de titularidade do DER/RR.

7.4. 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.

7.5. 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).

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

7.7. 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.

7.8. 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 enfretamento diário das questões operacionais de sua gestão.

7.9. 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.

7.10. Evidencia-se no conjunto probatório que a prática ilegal de romper com o nexos causal precípuo dos repasses financeiros, encontrada pela auditoria, era recorrente e que 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.

7.11. 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)

7.12. 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.

7.13. 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.

7.14. 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.

7.15. De igual sorte, dentre outros, os Acórdãos 1.719/2014 e 2.206/2015-TCU-Plenário e 7.493/2015-TCU-2ª Câmara refutaram argumentação semelhante em sede de recursos de reconsideração.

7.16. 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.

7.17. 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 reafirmasse não serviu de fundamentação a condenação, mas ilumina o palanque estadual e permite vislumbrar as 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 n. 01/1997, que obriga a manutenção de recursos oriundos federais em conta bancária específica (Acórdão 126/2000, in Ata n. 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 n. 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 n. 01/1997 nos convênios firmados com entes federais, proferidas nos processos TC nº 825.056/1997-7 (Decisão n. 529/2000, in Ata n. 26/2000 - Plenário) e TC n. 003.747/2001-7 (Decisão n. 373/2002, in Ata n. 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 n. 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.

7.18. 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.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) compete, única e exclusivamente, a esta Corte de Contas constitucional, no processo de controle externo sob sua jurisdição, definir a “responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado”, conforme designação constitucional e definição da LOTCU em seu art.

12. Não havendo previsão legal ou regimental para a pretensão do jurisdicionado de tentar subverter a ordem legal e buscar substituir o Tribunal em seu poder-dever de apurar os fatos ilícitos nos limites de sua competência constitucional;

b) conclui-se que, à vista dos documentos trazidos, não poderia o ex-governador transferir, incondicionalmente, os valores repassados à conta específica do Convênio PG 241/99-00 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;

c) nestes autos resta incontroverso que a participação do recorrente, Neudo Ribeiro Campos, 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.

8.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 760/2015, mantido pelo Acórdão 1.625/2015, ambos do Plenário do TCU, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

9. Neudo Ribeiro Campos solicita que as notificações deste processo, sejam feitas em nome dos advogados informados na Peça 68, inclusive os acórdãos publicados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 760/2015, mantido pelo Acórdão 1.625/2015, ambos do Plenário do TCU, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado de Roraima, ao Ministério dos Transportes e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, corrobora o encaminhamento proposto pela Serur e tece as seguintes considerações (peça 148):

[...]

Esta representante do Ministério Público anui às conclusões da Secretaria de Recursos, sem prejuízo de fazer as seguintes considerações acerca dos argumentos aduzidos pelo recorrente.

6. No tocante à arguida nulidade processual decorrente de suposta falta de citação de outros responsáveis, convém observar que o instituto da solidariedade passiva é regulamentado pelo Código Civil que dispõe, em seu art. 282, que o credor pode renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores e, no caso de o credor exonerar da solidariedade um ou mais devedores, subsistirá a dos demais.

7. A mencionada norma, ao permitir exclusivamente ao credor a renúncia da solidariedade passiva, evidencia que o referido instituto constitui benefício instituído em favor do credor e não do devedor. Nesse sentido, a título de ilustração, colaciona-se a seguir a ementa de recente acórdão proferido pela Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. REDIRECIONAMENTO. REQUERIMENTO DOS PRÓPRIOS EXECUTADOS. ILEGITIMIDADE. PEDIDO NÃO FORMULADO EM PRIMEIRO GRAU. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA 1. A Fazenda Pública, como titular do crédito tributário, é o único ente legítimo que detém a prerrogativa de direcionar a cobrança do feito executivo, não sendo possível litigar contra quem não postula. 2. A existência de solidariedade da dívida deve ser vista como um benefício ao credor,

garantindo a ele e não ao devedor a possibilidade de escolha dos devedores para o pagamento do crédito. 3. O chamamento ao processo tem por intuito declarar a responsabilidade conjunta dos devedores, no processo de conhecimento, o que se afigura inadequado perquirir na seara executiva. 4. Inexistência de decisão em primeiro grau a respeito do pedido formulado. Impossibilidade de análise devido à supressão de instância. 5. Agravo de instrumento não conhecido. (AGRAVO DE INSTRUMENTO – 371205, Relatora: Juíza convocada MARCELLE CARVALHO, TRF3 – 5.^a Turma, publicado em e-DJF3 Judicial 1, em 09/10/2015).

8. Assim, a falta da citação solidária de outros supostos responsáveis constituiria, de fato, prejuízo à União – que teria menos credores a alcançar –, não se vislumbrando, por outro lado, nenhum prejuízo ao recorrente que, quer julgado individualmente, quer julgado solidariamente, seria responsável pela totalidade do débito. Nesse contexto, conclui-se que a falta de citação de outros supostos gestores solidários não implica a nulidade do processo, em razão da ausência de prejuízo ao recorrente.

9. A propósito da alegação de que todas as atividades referentes ao Convênio n.º 241/99-00 teriam sido delegadas pelo Governo de Estado ao Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima – DER/RR, vale notar que o ex-Governador não logrou demonstrar a formalização de tal medida. Ademais, o instituto da delegação constitui uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao delegatário, mas não exime o delegante do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, assim, irrenunciáveis.

10. Não se deve olvidar que, na condição de representante do Estado partícipe, competia ao Senhor Neudo Ribeiro Campos executar, conduzir e fiscalizar os trabalhos objeto do convênio, bem como de prestar contas, conforme expressamente previsto nas Cláusulas Segunda e Quinta do Convênio 241/99-00. Assim, a responsabilidade do Senhor Neudo Ribeiro Campos relacionada às duas parcelas de recursos federais tratadas nestes autos decorre, primeiramente, de ter sido o signatário do Convênio, assumindo expressamente a obrigação de prestar contas ao DNER dos recursos recebidos.

11. Em acréscimo, convém ressaltar que a responsabilidade do ex-Governador está devidamente caracterizada, haja vista que praticou ato de gestão em relação a tais recursos. Nesse sentido, destaca-se que o Senhor Neudo Ribeiro Campos autorizou a transferência de verbas federais da conta específica para a conta corrente do DER/RR, rompendo o nexo de causalidade, de tal forma que não há se falar em sua atuação meramente como agente político.

12. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público anui à proposta de encaminhamento da Secretaria de Recursos no sentido de conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, considerá-lo improcedente.

É o relatório.