

GRUPO I - CLASSE I - Plenário

TC-020.173/2003-4

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

Recorrente: Pedro Eloi Soares, ex-Procurador do extinto DNER

Unidade: Grupo Executivo para Extinção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

Sumário: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DNER. CONTRATO DE LOCAÇÃO. PAGAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACORDO EXTRAJUDICIAL A EMPRESA PRIVADA EM CONDIÇÕES EXCESSIVAMENTE ONEROSAS À UNIÃO E EM DETRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL MAIS FAVORÁVEL AOS COFRES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL DO ACORDO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. CITAÇÕES. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. ACÓRDÃO 1.161/2010-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES DESPROVIDAS DE ELEMENTOS FÁTICOS E INCAPAZES DE SE CONTRAPOREM ÀS EVIDÊNCIAS COLACIONADAS AOS AUTOS QUE LASTREARAM A CONDENAÇÃO DO RECORRENTE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como componente do relatório o parecer da Serur (peça 41, fls. 13/17), que contou com a anuência do representante do MP/TCU, Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 41, fl. 19).

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Pedro Eloi Soares contra o Acórdão 1.161/2010-TCU-Plenário (fls. 284-285, volume 8), proferido nos presentes autos de tomada de contas especial constituída por meio de apartado do processo de prestação de contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, relativas ao exercício de 1998, em razão de irregularidades verificadas no pagamento administrativo de acordo extrajudicial em condições excessivamente onerosas à União e em detrimento de sentença judicial mais favorável aos cofres públicos.

HISTÓRICO

2. *No que importa ao deslinde da questão, esta Corte, por meio do Acórdão 1.161/2010-TCU-Plenário, assim decidiu:*

‘9.1. julgar irregulares as contas dos senhores Maurício Hasenclever Borges, Pedro Eloi Soares e Rômulo Fontenelle Morbach, condenando-os, solidariamente com a empresa Comércio, Importação e Exportação Três Irmãos Ltda., ao recolhimento da quantia de R\$ 2.270.106,78, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir de 17/3/1998, até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres da União;

9.2. aplicar aos senhores Maurício Hasenclever Borges, Pedro Eloi Soares, Rômulo Fontenelle Morbach e à empresa Comércio, Importação e Exportação Três Irmãos Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da

notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.'

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (fls. 8-10, anexo 13), ratificado à fl. 12, anexo 13, pelo Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 1.161/2011-TCU-Plenário.*

EXAME TÉCNICO

4. *O recorrente traz em sua peça diversas questões irrelevantes ao deslinde da questão tratada nos presentes autos, desabafos e acusações não acompanhadas de documentos que provem as alegações, contendo expressões ofensivas e desrespeitosas em relação a autoridades do Poder Executivo e Poder Legislativo, inclusive a ex-parlamentar que hoje é membro desta Corte de Contas.*

5. *Dessa forma, a seguir serão sintetizados os argumentos pertinentes ao deslinde da questão apresentada, seguida da respectiva análise técnica sobre sua repercussão no acórdão vergastado.*

Argumentos

6. *Aduz que o Acórdão 1.161/2010-TCU-Plenário é nulo por não ter sido observado o princípio da obrigatoriedade, pois não fizeram parte dos presentes autos todos aqueles envolvidos nos atos inquinados, especialmente os técnicos do DNER que fizeram os cálculos dos valores supostamente devidos.*

Análise

7. *Não assiste razão ao recorrente. Inicialmente importa frisar que o princípio da obrigatoriedade diz respeito ao Ministério Público em sua atribuição no ramo do direito penal, não havendo qualquer relação com o processo de competência deste Tribunal, de cunho administrativo.*

8. *Ademais, não obstante a correção ou não da afirmação de que haviam outros responsáveis pelos atos inquinados, o fato de não terem sido chamados aos autos não tem o condão de macular a decisão adotada, principalmente levando-se em consideração que o débito foi imputado ao recorrente em caráter solidário, não havendo que se falar em devedor principal beneficiado pelo não chamamento aos autos que, com isso, o tenha prejudicado.*

Argumentos

9. *O pagamento realizado administrativamente pelo DNER foi correto, pois realizado de acordo com o estipulado no contrato firmado entre as partes, contando com o reconhecimento da Advocacia-Geral da União e da própria administração da extinta autarquia, pois havia documento de confissão de dívida com cálculos que não poderiam ser questionados pelo recorrente, porquanto não tem formação na área, mas jurídica, e não contava com o apoio de uma área de contabilidade que, naquela autarquia, estava vinculada a outra unidade.*

10. *Ademais, a sentença judicial resultante da ação proposta pela beneficiária dos recursos em face da extinta autarquia foi proferida de forma equivocada e apenas não houve recurso por parte da beneficiária devido ao acordo extrajudicial pago administrativamente de forma correta pelo DNER. Dessa forma, o entendimento desta Corte de que tal sentença deveria prevalecer importaria prejuízo para a empresa em contrapartida ao enriquecimento ilícito da Administração Pública, tendo em vista que, inclusive e independente da decisão judicial, a dívida moral existia.*

Análise

11. *Novamente carece de razão o recorrente. No ordenamento jurídico brasileiro prevalece o princípio da unicidade da jurisdição, sendo que, quando provocado, o Poder Judiciário tem a competência de resolver conflitos surgidos entre as partes, sendo o cumprimento de suas decisões obrigatórias para as partes nos termos do princípio da inevitabilidade, mesmo supostamente equivocada como afirma o recorrente.*

12. Ademais, não tendo havido recurso por parte da empresa ou da extinta autarquia, a sentença se tornou imodificável pelo trânsito em julgado, sendo que seus termos deveriam, como dito, serem obedecidos pelas partes, o que não foi realizado e motivou a condenação em débito verificada nos presentes autos.

13. Desse modo, não há que se falar em parecer da Advocacia-Geral da União ou mesmo documentos internos do DNER que justificassem o pagamento em valores superiores ao fixado na sentença, do mesmo modo, com espeque no princípio da legalidade, que rege a Administração Pública, não há que se falar em obrigação moral.

Argumentos

14. Alega que seu parecer exarado nos autos administrativos não era vinculante para a Administração, pois não foi proferido por exigência legal, como no caso da Lei 8.666/1993, de modo que não poderia ser condenado por esta Corte já que também a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de segurança envolvendo o nome de um ex-procurador do extinto DNER é completamente equivocada em atribuir responsabilidade ao parecerista jurídico.

Análise

15. O inconformismo não merece acolhida. Resta incontestada sua responsabilidade pelo débito apurado nos presentes autos com espeque na jurisprudência deste Tribunal e da Suprema Corte, sendo irrelevante o entendimento pessoal do recorrente sobre a correção dos julgados dos citados órgãos.

16. Esta Corte de Contas tem entendimento firmado no sentido de que o parecerista jurídico pode ser responsabilizado solidariamente com os gestores por irregularidades ou prejuízos ao erário, nos casos de erro grosseiro ou atuação culposa, quando seu parecer for obrigatório - caso em que há expressa exigência legal - ou mesmo opinativo. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gere, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista jurídico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio 'ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário'.

17. O voto condutor do Acórdão 190/2001-TCU-Plenário expõe com precisão a posição deste Tribunal sobre o tema, nos seguintes termos:

'O entendimento de que os procuradores jurídicos da administração não poderiam ser responsabilizados pelos seus pareceres levaria, no limite, à esdrúxula situação em que, fosse qual fosse a irregularidade praticada, ninguém poderia ser responsabilizado, desde que houvesse parecer do órgão jurídico como respaldar da decisão. O dirigente alegaria que agiu com base em parecer do órgão jurídico e procuraria esquivar-se da responsabilidade. A procuradoria jurídica, por sua vez, não seria responsabilizada, porque, por petição de princípio, gozaria de plena liberdade para opinar da forma que quisesse, por mais antijurídica que fosse, situação que daria margem a todo tipo de ilícito, por parte dos gestores menos ciosos da gestão dos recursos públicos, e poderia levar a um caos generalizado na administração (grifos acrescidos).'

18. A responsabilização solidária do parecerista por dolo ou culpa decorre da própria Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia), a qual, em seu art. 32, dispõe que o 'advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa'. A disciplina do art. 186 do Código Civil conduz à mesma conclusão, ao estatuir o seguinte: 'Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito'. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: 'Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo'. Assim, existindo parecer que por dolo ou culpa induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, poderá ensejar a responsabilização pelas irregularidades e prejuízos aos quais tenha dado causa.

19. O Supremo Tribunal Federal, tratando sobre a responsabilização de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico, admitiu a responsabilidade solidária do parecerista em conjunto com o gestor, conforme voto condutor proferido em julgamento do Plenário (MS 24631/DF, de 9/8/2007, Relator Ministro Joaquim Barbosa):

'B) Nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, e assim, em princípio, o parecerista pode vir a ter que responder conjuntamente com o administrador, pois ele é também administrador nesse caso' (grifos acrescidos)

20. Vale ressaltar que o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93 prescreve que as 'minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração' (parecer obrigatório). O Ministro Marco Aurélio, ao discorrer sobre a responsabilidade do consultor jurídico nesse caso, assim se pronunciou no voto condutor do MS 24584/DF, de 9/8/2007, de sua relatoria:

'Daí a lição de Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, página 392, citada no parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, 'ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado'.

(...)

Os servidores públicos submetem-se indistintamente, na proporção da responsabilidade de que são investidos, aos parâmetros próprios da Administração Pública. A imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade. Fica sujeita, na Administração Pública, aos termos da lei, às balizas ditadas pelos princípios da legalidade e da eficiência. Dominando a arte do Direito, os profissionais das leis também respondem pelos atos que praticuem.' (grifos acrescidos)

21. A jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou esse entendimento, conforme consignado nos Acórdãos 1.674/2008-Plenário e 157/2008-1ª Câmara.

22. Ademais, como afirma o recorrente em sua peça recursal, teria agido como ordenador de despesas.

Argumentos

23. Afirma o recorrente que:

'A determinação para realização do pagamento, de acordo com o contrato partiu do escalão superior, do lado de fora do extinto DNER, pois se o então Diretor Geral não desse cumprimento a ordem, a exemplo como ocorreu com outros diretores, seria exonerado do cargo ocupado e colocado em desgraça. Foi assim que o Ministério dos Transportes tratou o então Diretor de Administração e Finanças, o Sr. José Gilvan Pires de Sá, quando o mesmo se recusou em realizar pagamentos considerados como irregulares para a empresa DENT'CLIN, que possuía um contrato de prestação de serviços com o extinto DNER. Sabe-se que, na época, o Ministério dos Transportes realizou o pagamento daquilo que foi considerado irregular, depois da saída do referido Diretor de Administração e Finanças por conta deste fato, mas o apelante nunca viu este Tribunal de Contas da União se posicionar a respeito da ilegalidade do pagamento realizado 'na calada da noite', com a manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes.'

Análise

24. Não há motivos para o recorrente se insurgir, pois, mesmo sem trazer qualquer prova do que alega, que mesmo provado não teria o condão de lhe aproveitar nestes autos, sequer argumenta qualquer possível perseguição a si, mas ao ex-Diretor Geral.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

25. Pelo descrito no parágrafo 4 da presente instrução, sugere-se ao Relator que proponha ao Tribunal, nos termos do art. 131, inciso I, do Regimento Interno/TCU, a supressão das expressões desrespeitosas contidas na peça recursal, a exemplo do contido no 4º parágrafo da fl. 2, e nos 3º e 5º

parágrafos da fl. 3, todas do anexo 13, além do encaminhamento de cópia da peça ao relator a quo, Ministro José Jorge, para as providências pessoais que entender cabíveis.

CONCLUSÃO

26. *Tendo em vista que o recorrente não logrou apresentar argumentos ou mesmo documentos capazes de alterar a decisão vergastada, deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração interposto, mantendo os exatos termos do Acórdão 1.161/2010-TCU-Plenário.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. *Dado o exposto, submete-se os autos à consideração superior e propõe-se:*

a) conhecer do recurso de reconsideração, com amparo nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo, em seus exatos termos, o Acórdão 1.161/2011-TCU-Plenário;

b) propor ao Tribunal a supressão das expressões desrespeitosas contidas na peça recursal, nos termos do art. 131 do Regimento Interno/TCU;

c) encaminhar cópia da peça recursal ao Ministro José Jorge para as providências pessoais que entender cabíveis; e

d) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.”

É o relatório.