

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração interpostos pelo Sr. Francisco Elísio Lacerda, ex-Assessor da Diretoria de Engenharia no extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), contra o Acórdão 5.343/2011-TCU-2 Câmara; e pelos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, ex-Diretor de Engenharia Rodoviária e ex-Chefe-Substituto da Divisão de Construção, também no DNER, contra o Acórdão 4.118/2012-TCU-2ª Câmara.

2. As referidas deliberações foram lavradas no âmbito de tomada de contas especial instaurada pela inventariança do DNER, em face de irregularidades na execução do Convênio de Delegação PG-041/1998-0.

3. Por meio do Acórdão 5.343/2011-TCU-2 Câmara, posteriormente alterado pelo Acórdão 11.925/2011-TCU-2ª Câmara, esta Corte de Contas decidiu julgar irregulares as contas de vários responsáveis, dentre os quais o Sr. Francisco Elísio Lacerda, além de condená-los solidariamente ao pagamento do débito e aplicar a eles multas individuais.

4. O Acórdão 4.118/2012-TCU-2ª Câmara, por sua vez, complementou o deliberado pelo Acórdão 5.343/2011-TCU-2ª Câmara, julgou irregulares as contas dos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, condenou-os solidariamente ao pagamento do débito e aplicou a eles multas individuais, conforme os subitens 9.1 e 9.2 da deliberação.

5. Conforme os votos condutores das referidas deliberações, restou demonstrada a prática dos seguintes atos em razão dos quais os agentes administrativos do ex-DNER foram citados:

a) Francisco Elísio Lacerda: emissão de parecer favorável, enquanto Substituto do Diretor de Engenharia Rodoviária, à celebração do Convênio 041/98-00, apesar dos seguintes fatos: não haver Plano de Trabalho e não existir, quanto à obra pleiteada, qualquer previsão no Plano Nacional de Viação para a estrada em que seria construída, nem avaliação de sua viabilidade técnica.

b) Roberto Borges Furtado da Silva: emissão de parecer favorável, enquanto Substituto do Chefe da Divisão de Construção, à celebração do Convênio 041/98-00, apesar dos seguintes fatos: não haver Plano de Trabalho e não existir, quanto à obra pleiteada, qualquer previsão no Plano Nacional de Viação para a estrada em que seria construída, nem avaliação de sua viabilidade técnica;

c) Alfredo Soubihe Neto: autorização de pagamento, enquanto Diretor de Engenharia Rodoviária, das parcelas relativas ao Convênio 041/98-00, apesar dos seguintes fatos: não haver aprovação de projeto referente à obra conveniada, conforme previa o termo de convênio; não ter havido comunicação à Prefeitura Municipal de Ipameri/GO do 'estudo preliminar' realizado pelo Dner, o qual modificava as especificações iniciais da obra conveniada; não haver, na ocasião do pagamento da 2ª parcela, previsão financeira em termo de convênio ou aditivo.

6. Insatisfeito com o Acórdão 5.343/2011-TCU-2 Câmara, o Sr. Francisco Elísio Lacerda apontou contradições nas instruções da Secex/GO, as quais foram reproduzidas no relatório condutor da referida deliberação e inteiramente acatadas pelo Ministro Relator. Nesse sentido, alegou que a Secex/GO o havia isentado de qualquer responsabilidade e somente depois, de maneira equivocada, o tinha incluído como responsável. Ademais, argumentou que não agiu como Diretor Substituto, mas como mero Assessor do Diretor, e que a unidade técnica havia incluído como responsáveis apenas as pessoas que exerciam as funções de Chefe de Divisão de Construção, Chefe de Serviço de Programas Especiais e Diretor de Engenharia Rodoviária e seus substitutos.

7. Irresignado com o Acórdão 4.118/2012–TCU–2ª Câmara, o Sr. Roberto Borges Furtado da Silva ingressou com os presentes embargos de declaração com o fito de corrigir supostas obscuridades, omissões e contradições no aludido aresto. Como razões recursais, alegou, em apertada síntese, que os argumentos apresentados no voto condutor não deveriam prosperar; que a responsabilização do embargante pela emissão de parecer favorável já se encontrava superada; que o acórdão recorrido está em total contradição com outras deliberações proferidas nos autos e com seu próprio relatório, que o isenta de responsabilidade; que o acórdão havia concordado e reconhecido que ele havia atuado sob orientação hierárquica superior; que houve omissão no acórdão tendo em vista a inobservância de que a nota de empenho que gerou o primeiro termo aditivo havia sido anulada e, por essa razão, o convênio era não oneroso, na época de sua atuação; e que não participou da emissão das notas de empenho dos 2º e 3º Termos Aditivos, as quais possibilitaram o pagamento dos serviços que foram considerados irregulares.

8. O Sr. Alfredo Souhihe Neto, por sua vez, apontou a existência de contradição ou obscuridade na referida decisão, consoante as seguintes razões: que não foi indicado inicialmente como interessado/responsável na tomada de contas especial; que sua responsabilização foi inserida de maneira obscura nos autos, após considerações contraditórias na instrução da unidade técnica; que a aludida instrução da Secex/GO o isentou de responsabilidade; que não participou da elaboração do convênio, não teve conhecimento das falhas existentes e sua participação no processo só aconteceu a partir do momento em que atuou na aprovação do repasse como Diretor de Engenharia, com respaldo favorável provinda das atuações técnicas de servidores, cujas competências eram específicas; que o acórdão recorrido, além das considerações do relatório da Secex/GO não fez qualquer menção ou juízo de valor acerca do recorrente, deixando de fundamentar as razões pelas quais estaria a considerar as conclusões da instrução.

9. No que se refere ao exame de admissibilidade, constato que os embargos de declaração atendem aos requisitos objetivos dessa modalidade recursal, uma vez que fazem menção à ocorrência de contradição, obscuridade e omissão na deliberação recorrida. Com relação à análise da tempestividade, considero-a prejudicada, eis que não constam dos autos os avisos de recebimento das notificações das decisões embargadas. Dessa forma, cumpridos os demais pressupostos, conheço dos presentes embargos de declaração nos termos dos artigos 32 e 34 da Lei 8.443/1992.

10. No mérito, entendo que não procedem os argumentos trazidos pelos recorrentes.

11. De início, destaco que a contradição nos embargos de declaração deve ser aquela interna à própria deliberação questionada, verificada entre os fundamentos que a alicerçam e a conclusão, e não entre essa e outros julgados ou outras normas (Acórdãos 1.354/2005-TCU-Plenário, 442/2007-TCU-Plenário, 1.241/2007-TCU-Plenário, 1.119/2009-TCU-Plenário e 1.280/2009-TCU-Plenário, dentre outros).

12. Dito isso, observo que não há qualquer contradição entre os fundamentos adotados nos votos condutores dos Acórdãos 5.343/2011-TCU-2ª Câmara e 4.118/2012–TCU–2ª Câmara e as suas partes dispositivas, uma vez que os julgamentos pela irregularidade das contas, imputação de débito e aplicação de multa aos responsáveis, contida nos acórdãos, tomou por base justamente as razões elencadas nos votos, as quais, por sua vez, se basearam nas considerações esposadas pela Secex/GO no sentido de que estava demonstrada a prática das condutas atribuídas aos responsáveis nos ofícios de citação, a culpa e a participação dos recorrentes nonexo causal do dano ao erário.

13. Com relação ao Sr. Francisco Elísio Lacerda, conquanto a primeira instrução da Secex/GO tenha encerrado a contradição por ele aduzida, na instrução posterior, que determinou sua nova citação, e a que analisou suas alegações de defesa, foram uníssonas em concluir pela sua responsabilidade. Nesse sentido, transcrevo o seguinte ponto da última instrução, a qual foi transcrita no relatório e acatada no voto condutor do Acórdão 5.343/2011-TCU-2ª Câmara:

“Francisco Elísio Lacerda - Diretor-Substituto de Engenharia Rodoviária (p. 953/60 - anexos: p. 961/99);

(...)

As alegações do sr. Francisco Elísio Lacerda concentram-se num argumento extraído do exame de p. 331, por meio da qual esta instância analítica, por ocasião da primeira instrução técnica, considerou que não poderia haver responsabilização do mesmo, já que sua participação na celebração do convênio teria se restringido a um mero encaminhamento formal. Entretanto, esse entendimento se modificou na instrução seguinte (p. 764/73), após a juntada de novos documentos - entre os quais os de p. 747/48 -, pois ficou constatado um encadeamento formal de responsabilidades, segundo as atribuições de cada repartição técnica da Diretoria de Engenharia (p. 768). Admitido esse novo juízo, não cabe razão ao defendente atribuir-lhe o caráter de arbitrário, pois seu ingresso no rol de responsáveis se deu com a devida autorização do Ministro-Relator (p. 775), sendo-lhe oferecida a partir de então plena oportunidade ao completo exercício do seu direito de defesa.

Da mesma forma com que foram analisadas as alegações do sr. Roberto Borges Furtado da Silva, também se deve negar procedência às alegações do sr. Francisco Elísio, uma vez que sua responsabilidade na prática dos atos acima tipificados se demonstra na seqüência de despachos de p. 747/48, os quais importaram na conversão do convênio para a natureza onerosa, sem que se cuidasse de especificar ou definir tecnicamente a obra conveniada; esse descuido constitui numa das causas ao prejuízo ocasionado - vale acrescentar que o plano de plano de trabalho apresentado pelo ex-prefeito municipal de Ipameri, por ocasião da celebração do convênio, não cumpre as exigências previstas pela IN nº 01/1997. Além disso, o responsável não se preocupou, quando favoreceu o encaminhamento do pleito, em saber se a via contemplada estava regularmente inserida no Plano Nacional de Viação.

Acrescente-se, por fim, que o sr. Francisco Elísio repete argumento já expresso pelo sr. Alfredo Soubihe, segundo o qual o 12º DRF compatilharia responsabilidades pelo desfecho danoso do convênio. Tem-se como refutado o argumento, em face das considerações já expostas por ocasião da análise relativa à defesa deste último responsável.”

14. Com isso, não há que se falar em contradição na deliberação recorrida, não assistindo razão ao Sr. Francisco Elísio Lacerda.

15. O mesmo se aplica aos Srs. Alfredo Soubihe Neto e Roberto Borges Furtado da Silva, cujas responsabilidades restaram assentadas nos seguintes pontos da instrução da unidade técnica, também descritas no relatório condutor do Acórdão 4.118/2012-TCU-2ª Câmara e acatadas no voto correspondente:

“Roberto Borges Furtado da Silva – Chefe-Substituto da Divisão de Construção (p. 832/44 – anexos: p. 845/902);

(...)

*Mesmo que se admita que esse tipo de aberração administrativa fosse um dado da realidade a constranger os escalões inferiores, o Direito jamais se curva a essas transgressões, fazendo valer suas normas e tornando-as cada vez mais exigíveis, quanto mais se tornam ameaçadas. Todos aqueles que contribuíram com o início e desenvolvimento do convênio sob análise tinham, ainda que por meio de seus despachos singulares, o dever legal, pelo menos, de informarem as implicações legais do encaminhamento a que contribuíram, consoante acima mencionado. A violação jurídica que decorre dessas omissões, inclusive a que se imputa ao sr. Roberto Borges, consistiu na oportunidade fática para que fosse dado prosseguimento à execução do convênio, sem que houvesse qualquer questionamento. Nesse sentido, **transparece inequívoca a responsabilidade do sr. Roberto Borges, juntamente com aqueles que subscrevem os despachos de p. 748, à prática das irregularidades que culminaram com o prejuízo apurado pelos presentes autos.***

(...)

Alfredo Soubihe Neto – Diretor de Engenharia Rodoviária (p. 903/07 – procuração à p. 913 – anexos: p. 914/52);

(...)

Também não foi justificado o fato de que a segunda parcela do convênio prescindiu de previsão legal, no respectivo termo ou aditivo, pois a mera emissão da nota de empenho não cumpre a exigência desse prévio requisito formal. Ou seja, o pagamento da 2ª parcela (29/12/1998) foi realizado ao arrepio do próprio pacto, sendo que a regularização formal somente ocorreu em 02/03/1999.

Enfim, está caracterizada a responsabilidade do sr. Alfredo Soubihe Neto pelas irregularidades acima descritas, não havendo razão para considerar violado, como pretende em suas alegações, seu pleno direito de exercício de defesa.

(...)

Conclusão

*O exame que se consubstancia na presente instrução, bem como o que se refere à instrução anterior (p. 764/73) prestaram-se à avaliação das alegações de defesa dos responsáveis que compareceram aos autos – srs. **Maurício Hasenclever Borges, Sidney Boaretto da Silva, Valfredo Perfeito, Roberto Borges Furtado da Silva, Alfredo Soubihe Neto, Francisco Elísio Lacerda e Francisco Augusto Pereira Desideri** –, cujo resultado mantém as imputações de irregularidade que se lhes referem.*” (grifos acrescidos)

16. No respeitante ao argumento que o acórdão [voto] concordou e reconheceu que o Sr. Roberto Borges Furtado da Silva havia atuado sob orientação hierárquica superior, destaco que ocorreu justamente o contrário, uma vez que o Ministro Relator, em seu voto, acolheu as considerações trazidas pela unidade técnica em sentido contrário. Nesse sentido, trago mais uma vez os argumentos produzidos pela Secex/GO:

“Não se pode deixar de reconhecer, todavia, a condição funcional hierarquicamente subordinada com que o sr. Roberto Borges se qualifica na condução de todo o processo, fazendo indicar que o caráter oneroso do convênio foi objeto de uma deliberação da diretoria do ex-Dner, ao simplesmente mandar elaborar as notas de empenho. Sua posição hierarquicamente inferior, desse modo, poderia suscitar a percepção de que somente se conduziu de acordo com diretrizes já definidas em escalões superiores e segundo uma rotina pré-estabelecida, o que tornaria seu despacho expressão de mero cumprimento de um rito formal (e não um parecer especificamente técnico), sem qualquer poder para alterar o que já estava decidido – a sua investidura como substituto na Chefia da Divisão de Construção também careceria de qualquer significado real, já que sua área de atuação no então Dner era outra.

Não se trata mais de especulação vã o fato de que o órgão atendia interesses político-partidários em flagrante oposição aos princípios técnicos de gestão, conforme afirmado por seu ex-Diretor-Geral (p. 370); exatamente por isso, entende-se que poderia existir algum tipo de ‘cultura organizacional’ aprofundada em todo o órgão, cuja principal consequência atestaria a inevitabilidade das decisões superiores, seja qual fosse. Mesmo que se admita que esse tipo de aberração administrativa fosse um dado da realidade a constranger os escalões inferiores, o Direito jamais se curva a essas transgressões, fazendo valer suas normas e tornando-as cada vez mais exigíveis, quanto mais se tornam ameaçadas. Todos aqueles que contribuíram com o início e desenvolvimento do convênio sob análise tinham, ainda que por meio de seus despachos singulares, o dever legal, pelo menos, de informarem as implicações legais do encaminhamento a que contribuíram, consoante acima mencionado. A violação jurídica que decorre dessas omissões, inclusive a que se imputa ao sr.

Roberto Borges, consistiu na oportunidade fática para que fosse dado prosseguimento à execução do convênio, sem que houvesse qualquer questionamento. Nesse sentido, transparece inequívoca a responsabilidade do sr. Roberto Borges, juntamente com aqueles que subscrevem os despachos de p. 748, à prática das irregularidades que culminaram com o prejuízo apurado pelos presentes autos.” (grifos acrescidos).

17. Com relação às alegadas omissões - inobservância de que a nota de empenho que gerou o primeiro termo aditivo havia sido anulada, no que se refere ao Sr. Roberto Borges Furtado da Silva, e ausência de fundamentação das razões pelas quais o Relator adotou as conclusões da instrução, trazidas pelo Sr. Alfredo Souhihe Neto – trago as seguintes considerações.

18. Conforme os extratos do Siafi que minha Assessoria fez juntar aos autos, observo que as ordens bancárias que liberaram recursos para a consecução da avença – 98OB09028 e 98OB10760, nos valores totais de R\$ 100.000,00 e 143.000,00 – estão associadas à Nota de Empenho 98NE02378. Nesse sentido, não há registro no Siafi de que tal empenho tenha sido anulado pelo DNER. Dessa forma, numa análise precária dos documentos e elementos contidos nos autos, o que se faz em busca da verdade material, constata-se que não resta demonstrado o fato em relação ao qual o embargante alega ter havido omissão da deliberação recorrida – anulação da nota de empenho.

19. Com isso, por ter sido demonstrada nos autos a participação do Sr. Roberto Borges Furtado da Silva, qual seja, à emissão de parecer favorável à assinatura do convênio e à posterior vinculação dele à Nota de Empenho 98NE02378, conforme os documentos acostados na peça 17, p. 2-3, não vislumbro a ocorrência de omissão no acórdão recorrida, cujo saneamento fosse capaz de alterar o juízo de mérito anteriormente firmado, dando-lhe efeitos infringentes.

20. No tocante à ausência de fundamentação das razões pelas quais o Relator adotou os argumentos trazidos pela Secex/GO, observo que a Secretaria deste Tribunal, ao qual estão vinculadas as diversas unidades e auditores integrantes de seu quadro de pessoal, tem como atividade precípua a prestação de apoio técnico a esta Corte de Contas (art. 65 do Regimento Interno).

21. Por esse motivo, a reprodução dos fundamentos esposados nas instruções e pareceres anteriores como razões de decidir não constitui violação ao dever de fundamentar as decisões judiciais, na medida em que tão somente expressa a identidade entre as convicções do julgador e o pensamento anterior esposado por uma instância a ele subordinada.

22. Nesse caso, os fundamentos anteriores passam a integrar a motivação da deliberação deste Tribunal, só havendo de se falar em inconstitucionalidade do acórdão se os motivos que lhe integrarem forem insuficientes para justificar a decisão adotada. Com isso, concluo não haver omissão no Acórdão 4.118/2012–TCU–2ª Câmara.

23. Com relação aos demais argumentos trazidos aos autos, percebe-se que, em verdade, os recorrentes buscam rediscutir circunstâncias fáticas e, portanto, obter um novo exame da matéria, o que, em regra, é inviável em sede de embargos de declaração.

24. Nesse sentido, relembro que essa modalidade recursal tem por finalidade corrigir obscuridade, omissão ou contradição em deliberações do Tribunal e não proporcionar novo julgamento da questão posta nos autos.

25. Dessa forma, ante a ausência de obscuridade, omissão ou contradição nos Acórdãos 5.343/2011-TCU-2ª Câmara e 4.118/2012–TCU–2ª Câmara, julgo pertinente conhecer as peças recursais interpostas e, no mérito, negar a elas provimento.

26. Adicionalmente, proponho sejam os autos encaminhados à Serur, haja vista a juntada dos expedientes recursais nas peças 28 e 30.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de abril de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator