

VOTO

Examinam-se os Embargos de Declaração opostos pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos, invocando a existência de contradições no Acórdão 760/2015 – TCU – Plenário, pelo qual ele teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado ao pagamento de débito solidário e de multa proporcional ao dano, em razão da reprovação da prestação de contas de parcela no valor de R\$ 1.784.671,28, de 05/10/2001, e da ausência de prestação de contas da parcela de R\$ 873.600,00, de 28/03/2002.

2. Os presentes Embargos de Declaração atendem aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992 e merecem ser conhecidos.

3. A primeira razão recursal foi identificada como contradição quanto ao órgão executor do objeto conveniado. Argumentou-se que o órgão encarregado de realizar as obras seria o Departamento de Estradas de Rodagem – DER/RR, por força de legislação estadual, com o reconhecimento do DNER, que teria solicitado esclarecimento sobre as prestações de contas encaminhadas. Prossegue-se afirmando que a autarquia estadual teria efetivamente comprovado as despesas realizadas perante o DNER, sob pena de não haver liberação dos recursos financeiros, devido à sistemática de reembolso de despesas. Além disso, alega-se que o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens cobrou a prestação de contas após a saída do Requerente do Governo de Roraima, ocorrida em 05/04/2002, e que o seu sucessor as teria prestado.

4. No tocante ao envolvimento do DER/RR no ajuste, a Proposta de Deliberação que embasou a decisão impugnada reconheceu que a autarquia estadual foi beneficiada pela transferência de recursos federais de R\$ 1.784.671,28 para a sua conta geral e encaminhou elementos a título de prestação de contas desses recursos ao DNER. Todavia, tais elementos foram rejeitados por apresentarem falhas formais (ilegitimidade do prestador de contas) e materiais (gestão dos recursos fora da conta específica do convênio, relação de pagamentos incompleta por não conter os dados dos beneficiários pelos pagamentos, relação de bens que não especifica os bens adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos federais). Registrou, ainda, que nestes autos não há elementos para afirmar que o DER/RR tenha participado de alguma forma da gestão da parcela de R\$ 873.600,00 ou que tenha detido a posse desses recursos, em face da omissão no dever de prestar contas.

5. Entretanto, o reconhecimento de que o DER/RR tenha tido alguma participação no ajuste (posse da parcela de R\$ 1.784.671,28) não conduz à conclusão de que seja o único responsável pela execução do objeto conveniado. A responsabilidade do ora embargante faz-se presente pelo fato de ter assumido obrigações perante a autarquia federal concedente, delas não podendo se escusar com base na tese da isenção de responsabilidade de agentes políticos pela prática de atos administrativos, devido à grave omissão verificada no desempenho de suas atribuições, conforme consta da Proposta de Deliberação:

“10. A responsabilidade do Sr. Neudo Ribeiro Campos faz-se presente 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. Ademais, o referido ex-Governador autorizou a transferência de verbas federais para a conta corrente do DER/RR, não específica para a movimentação do convênio, e omitiu-se quanto ao dever de supervisionar a atuação daquela entidade, sendo ainda responsável pela escolha do Diretor-Geral do DER/RR, conforme verificado em casos análogos de convênios envolvendo o DNER e o Governo do Estado de Roraima.

11. Vale frisar que o dever de o Sr. Neudo Ribeiro Campos – na condição de representante do Estado partícipe (denominado delegado no instrumento firmado) – executar, conduzir e fiscalizar os trabalhos objeto do convênio, bem como de prestar contas, foi expressamente prevista nas Cláusulas Segunda e Quinta do Convênio 241/99-00.

12. Ademais, quanto à responsabilidade do agente público pelos atos delegados, bem como sobre a não configuração de ato meramente político, é oportuno reproduzir os fundamentos que levaram à prolação do Acórdão 1.346/2013 – Plenário, pela similaridade com o caso em exame:

‘14. A propósito da alegação de que todas as atividades referentes ao Convênio n. 207/1997 teriam sido delegadas pelo Governo de Estado ao [Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Roraima](#) – DER/RR, vale notar, primeiramente, que o ex-Governador não logrou demonstrar que tal delegação tenha sido formalizada. Em segundo lugar, o instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e 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, portanto, irrenunciáveis. Nesse sentido, vale transcrever os ensinamentos de Hely Lopes Meireles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 25ª edição, Malheiros Editores, 2000, p. 80/81 e 97/98):

(...)

15. Nessa linha de raciocínio, não há como utilizar a autonomia administrativa do DER/RR, que não participou da celebração do Convênio original ou do seu Termo de Cessão, para afastar as diversas obrigações assumidas pelo Governo do Estado junto ao DNER: a primeira delas, de manter os recursos em conta especial, identificada pelo número do Convênio; a segunda, de executar as obras, observando o Plano de Trabalho, os padrões técnicos do DNER e a legislação federal aplicável à matéria. A terceira, de prestar contas da aplicação dos recursos. Todas essas obrigações foram inobservadas pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos.

16. No que diz respeito às transferências dos recursos federais para a conta única do DER/RR, ocorridas em 30/05, 15/06, 25/06, 11/07, 16/07, 19/07 e 17/08/2001, embora não se possa dizer em qual objeto os recursos foram concretamente empregados, dada a sua agregação àqueles que por ali transitaram, configurou-se o desvio de finalidade pela mera retirada dos valores das respectivas contas específicas sem a comprovação de que foram destinados ao objeto pactuado, evidenciando a falta de vinculação entre a movimentação dos recursos e o objeto a que se destinavam.

17. Conforme expus no Voto que deu origem ao Acórdão n. 1.088/2004, deste Plenário, proferido no TC 020.119/2003-0, essa é uma prática recorrente por parte do Governo Estadual de Roraima. Fiscalizações anteriores identificaram que recursos transferidos pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER e pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT para a execução de obras naquela Unidade da Federação foram sacados das contas específicas e depositados em contas correntes do Departamento Rodoviário do Estado.

18. No TC 825.056/1997-7, essa constatação motivou a formulação de determinação ao DER/RR e ao Governo do Estado, no sentido de que fosse observado o disposto pelo art. 20 da IN STN n. 1/1997 (Decisão n. 529/2000-TCU-Plenário), bem como a aplicação de multa ao Sr. Jorci Mendes de Almeida (Acórdão n. 126/2000-TCU-Plenário). No âmbito do TC 005.105/2002-1, foi determinada a citação dos responsáveis, incluindo a perda dos rendimentos decorrentes da ausência de aplicação financeira nas contas específicas, bem como a audiência do Sr. Neudo Ribeiro Campos, ex-Governador (Decisão n. 886/2002-TCU-Plenário). No TC 004.496/2001-0, essa irregularidade ensejou a conversão do Relatório de Auditoria em Tomada de Contas Especial, a citação dos responsáveis e a audiência do Sr. Neudo Ribeiro Campos pela inobservância do mencionado dispositivo da IN STN n. 1/1997 e descumprimento da mencionada Decisão n. 529/2000-TCU-Plenário (Acórdão n. 1.361/2003-TCU-Plenário), assim como a decretação cautelar de indisponibilidade dos bens dos responsáveis (Acórdão n. 1.362/2003-TCU-

Plenário). Para delinear esse contexto, vale recordar a manifestação do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti neste último feito, oportunamente destacada pela Secex/RR:

(...)

20. Cumpre diferenciar o caso em exame de outros em que, apesar da transferência de recursos federais para as contas bancárias de Roraima ou do Departamento de Estradas e Rodagens daquele Estado, foi afastada a responsabilidade do então Governador pela irregularidade cometida e/ou pelo débito apurado.

21. Vale notar que no TC 003.289/2004-4, a responsabilidade do Sr. Neudo Ribeiro Campos foi excluída em sede recursal porque o termo de convênio previa expressamente a interveniência do DER/RR, sendo essa autarquia considerada executora do ajuste, conforme pontuou o Relator, Ministro Ubiratan Aguiar (Acórdão n. 2.524/2007 – Plenário). No presente feito, está caracterizado que a delegação da execução do Convênio n. 207/1997 ao DER/RR não foi submetida à aprovação do órgão concedente.

22. No TC 017.123/2010-0, no qual atuei como Relator, o débito apurado correspondeu aos rendimentos de aplicação financeira que deixaram de ser restituídos à conta específica do convênio celebrado com o Ministério da Justiça (Acórdão n. 3.798/2012 – 2ª Câmara). No caso em exame, não é demais repisar, além da omissão do dever de prestar contas e da retirada de recursos da conta a que estavam vinculados, o débito resulta da inexecução do objeto pactuado, a despeito da realização de pagamentos a esse título.

23. No recente Acórdão n. 1.016/2013, o Plenário adotou a tese de que quando não há a prática de atos administrativos de gestão, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos. Consagrou também a ressalva de que tais agentes podem ser responsabilizados, mesmo quando não há a prática direta de atos administrativos, se as irregularidades tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica.

24. Tal omissão caracteriza-se precisamente no caso concreto em exame, que é apenas um dos vários em que o Governo do Estado de Roraima desconcentrou a gestão dos recursos federais para a sua administração indireta, sem a necessária autorização do órgão repassador, culminando na perda da identificação dos recursos federais e na inexecução do objeto pactuado. Pela reiteração da prática e pela magnitude dos recursos envolvidos, deveria o ex-Governador Neudo Ribeiro Campos ter exercido maior controle sobre os atos de seus subordinados.”

6. Pelos fundamentos acima transcritos, encontra-se justificada a responsabilidade pessoal do Chefe do Governo do Estado pela execução do ajuste, apesar de o DER/RR ter tido a posse de parte dos recursos federais transferidos ao Governo do Estado, não havendo contradição entre esses dois aspectos.

7. A ausência de prestação de contas declarada pelo Acórdão embargado não é contraditória com a sistemática de liberação de recursos federais por meio de reembolso de despesas, pois a presente TCE questiona a lisura dos procedimentos de medição e atesto dos serviços no âmbito do 1º Distrito Rodoviário Federal do DNER que teriam dado base à comprovação das despesas referentes ao Convênio PG 241/99-00 para fins de reembolso. Em razão disso foi promovida a citação do Sr. Wellington Lins de Albuquerque, cujas alegações de defesa foram acolhidas pela demonstração de que o referido agente não tinha competência para a prática dos atos impugnados, e não pela negativa dos atos irregulares a cargo daquele 1º DRF/DNER.

8. A alegação do Embargante de que o Sr. Francisco Flamarion Portela, sucessor do Embargante, prestou contas de recursos do Convênio n. 241/1999-00, por si só, não seria apta a demonstrar contradição na decisão que declarou omissão da prestação de contas. Caso a alegação fosse verdadeira, estaria caracterizada a hipótese de desconformidade do julgado com a prova dos autos, o

que ensejaria a rediscussão do mérito do julgado nas vias recursais ordinárias, mas não na via estreita dos embargos de declaração, que visam eliminar ou aclarar contradição constante dos termos da própria deliberação.

9. Ainda assim, vale ressaltar que a alegação do embargante é apenas parcialmente verdadeira, pois a prestação de contas por ele invocada (anexo3, fl. 68, atual peça 12, p. 18) refere-se a recursos recebidos em 2001, não alcançando a parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/03/2002, a única sobre a qual o Acórdão 760/2013 declarou a omissão no dever de prestar. Para melhor compreensão, transcrevo o seguinte excerto do expediente do DNER apontado nas razões recursais do Embargante:

“Considerando que o Governo do Estado de Roraima encaminhou à Representação da Inventariança do DNER no estado do Amazonas as Prestações de Contas dos Convênios PG (ilegível), PG241/99-00, PG149-00, PG155-00-00 e PG207/97-99, referentes a recursos recebidos no exercício de 2001, tendo sido constatado por àquela Unidade inconsistência nas documentações apresentadas, fato que impossibilitou o encaminhamento a este Serviço.

Adicionalmente esclarecemos que em 03/06/02 efetivamos a suspensão da inadimplência do Governo do Estado de Roraima (...) enquanto se verificavam os procedimentos de regularidade das pendências.”

10. Por fim, cabe examinar a alegação de contradição do **decisum** por não aplicação de precedente desta Corte. Ainda que o mencionado Acórdão 125/2000 – Plenário tivesse o sentido que lhe atribui o Embargante, a hipótese não autorizaria o provimento destes embargos, pois, como já assentado, a contradição a que os Embargos visam aclarar é aquela verificada internamente na deliberação impugnada, e não em relação aos precedentes.

11. Nessas condições, considerando que não foram evidenciados os vícios alegados, cabe negar provimento aos presentes Embargos de Declaração.

Pelo exposto, voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 1º de julho de 2015.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator