

VOTO

Atuo nos presentes autos com fundamento no art. 27-A da Resolução-TCU 175/2005, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria-TCU 307, de 13/7/2017, substituto do eminente Ministro Vital do Rêgo.

2. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos, ex-governador de Roraima, em face do Acórdão 760/2015, mantido pelo Acórdão 1.625/2015, ambos do Plenário do TCU, que julgou irregulares suas contas especiais, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

3. A condenação decorreu da reprovação da prestação de contas de parcela no valor de R\$ 1.784.671,28, e da ausência de prestação de contas da parcela de R\$ 873.600,00, referentes ao 3.º e 4.º termo aditivo ao Convênio PG 241/99-00, transferidos pelo Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER) ao Governo do Estado de Roraima, respectivamente em 5/10/2001 e 28/3/2002, por meio das ordens bancárias 2001OB004587 e 2002OB002976.

4. Com relação à parcela de R\$ 1.784.671,28, as irregularidades apontadas referem-se, em suma, à gestão imprópria desses recursos, caracterizada pela transferência indevida dos valores da conta específica do ajuste para a conta corrente do Departamento de Estradas e Rodagem (DER/RR), responsável pela execução da obra (pág. 2 da peça 79), em afronta ao disposto no art. 21 da Instrução Normativa 01/1997, bem como à realização de despesas sem a correspondente comprovação.

5. De acordo com o relatório do tomador de contas, por força do referido convênio foram efetivamente repassados ao estado 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 (R\$ 1.784.671,28 + R\$ 873.600,00). O ajuste tinha por objeto a execução de serviços de manutenção na Rodovia BR-174/RR.

6. Em sede recursal, o Sr. Neudo Ribeiro Campos arguiu (a) 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” (peça 117, p. 3 a 8); (b) que a forma como o convênio foi executado, “sistema de reembolso”, impossibilitaria a manutenção dos recursos na conta específica (peça 117, pp. 8-11); (c) 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 (peça 117, p. 11 a 14).

7. A Secretaria de Recursos do TCU (Serur), ao examinar as razões recursais, concluiu que “não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem”, razão pela qual propôs o conhecimento do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento (peça 137).

8. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva, endossou as conclusões da Serur (peça 148).

9. Passando ao exame dos autos, noto, quanto à admissibilidade, que o presente recurso pode ser conhecido, ante o preenchimento dos requisitos previstos em lei.

10. De pronto, registro minha concordância com as proposições da Serur seguidas pelo **Parquet** de contas, motivo pelo qual incorporo em minhas razões de decidir os argumentos transcritos no relatório precedente. Passo a destacar os principais pontos que me levaram a acompanhar o encaminhamento sugerido.

II

11. Em relação à preliminar arguida — nulidade processual decorrente de suposta falta de citação de outros responsáveis (5.a) —, convém registrar, como bem asseverou o MPTCU, 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.

12. 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, reproduzo trecho apresentado pelo MPTCU à peça 148, que expõe 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).

13. Desse modo, a falta da citação solidária de outros supostos responsáveis constituiria, de fato, prejuízo à União – que teria menos devedor a alcançar –, não vislumbro, contudo, nenhum prejuízo ao recorrente que, quer julgado individualmente, quer julgado solidariamente, constitui-se responsável pela totalidade do débito. Nesse contexto, a falta de citação de outros supostos gestores solidários não implica a nulidade do processo, em razão da ausência de prejuízo ao recorrente.

III

14. Passando ao exame do mérito, o recorrente alega (5.b) que a forma como o convênio foi executado, “sistema de reembolso”, impossibilitaria a manutenção dos recursos na conta específica, de acordo com os seguintes argumentos (peça 117, p. 8 a 11):

a) 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 executadas, aceitas e aprovadas”, logo, “não há que se falar em omissão no dever de prestar contas”; e como executor, o DER/RR quem deve responder por sua inexecução;

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) há jurisprudência do TCU 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;

d) 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”. E ainda, que sua atuação caracterizou-se como agente político.

15. Conforme mencionado, 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.

16. O recorrente não contesta a irregularidade, 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 (peça 11, p. 34 a 44), o que contraria frontalmente o estabelecido no art. 21 da Instrução Normativa 01/1997.

17. Conforme a unidade técnica contextualizou, 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.

18. Ademais, a Cláusula Quinta 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 93.872/86 e na IN 1/STN, de 15/1/97”, conforme o parágrafo quarto (peça 1, p. 14), independentemente, portanto, da utilização de sistema de reembolso, o que reafirma o texto do convênio, firmado de próprio punho pelo recorrente, segundo o qual ele devia obediência a esses dois comandos contratuais de forma harmônica.

19. Assim, em face do exposto, 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.

20. Não bastasse isso, convém rememorar que o 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 (peça 11, p. 33 e peça 12, p. 1).

21. Em primeiro lugar, conforme deixou assente o DNER em parecer acostado à peça 12, p. 36, a prestação de contas dessa parcela do ajuste contém irregularidade formal, por ter sido apresentada pelo DER/RR e não pelo Governo, que figura como cessionário no convênio, motivo que ensejou a devolução da referida prestação de contas diretamente ao Governo do Estado de Roraima,

considerando-a indeferida (peça 12, p. 49).

22. Em segundo lugar, como bem consignou o relator **a quo** no voto condutor da decisão que deu causa à responsabilização do ora recorrente (peça 79, p. 1), a aludida prestação de contas apresenta 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 (peça 11, p. 34 a 44) 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 (peça 11, p. 47 a 48) 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 à execução por administração direta por parte do DER/RR;

c) na relação de bens (peça 11, p. 46) não consta informações sobre bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União.

23. Adicionalmente, em memorial apresentado à peça 149, o recorrente alega que o DER/RR vinha prestando contas parciais ao DNER — para poder ser reembolsado do valor investido na obra — e esse órgão concedente em nenhum momento se pronunciou sobre suposto descumprimento de norma legal, não é plausível que se considere ato irregular gravoso ou que o recorrente tenha agido de má-fé. Acrescenta que as referidas falhas devem ser consideradas apenas impropriedades formais.

24. Mais uma vez o argumento não se sustenta. Pois conforme esmiuçado no item 19 supra, as irregularidades identificadas na prestação de contas parcial não são meramente formais, pelo contrário, são de natureza grave, em especial, a relação de pagamentos apresentada, que não contempla, por exemplo, 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 à execução por administração direta por parte do DER/RR.

25. Quanto à parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/3/2002, cujo prazo de prestação de contas se encerrou 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.

26. Complementarmente, em memorial apresentado à peça 149, a defesa alega que não há se falar em omissão, uma vez que o recorrente saiu do poder em 5/4/2002, sendo que o recurso havia sido transferido ao Governo em 28/3/2002, portanto, poucos dias antes da sua saída do cargo, e o prazo de vigência datava de 27/5/2002, logo o sucessor é quem deveria prestar contas.

27. Ocorre que o argumento não socorre o ex-governador. Cabe asseverar que o sucessor também foi responsabilizado por não ter prestado contas. Apesar disso, a responsabilidade de igual forma recai sobre o recorrente, pois foi ele o signatário do convênio e, como tal, assumiu a responsabilidade pelos recursos que foram integralmente repassados durante sua gestão. O recorrente não apresentou prova do repasse desse recurso para o sucessor, e como não houve prestação de contas, não há nos autos evidência sobre o destino desse montante.

28. A propósito, o extrato da conta bancária do DER acostado à peça 11, p. 34 a 44, que supostamente viria recebendo recursos repassados do Governo do Estado no âmbito do convênio, apresenta movimentação apenas referente ao ano 2001.

29. Cabe lembrar que o recorrente tentou, sem êxito, justificar a omissão em momento anterior. De acordo com o voto condutor do Acórdão 1.625/2015-TCU-Plenário, peça 105, o relator a quo deixou consignado que “a alegação do embargante é apenas parcialmente verdadeira, pois a prestação de contas por ele invocada (peça 12, p. 18) refere-se a recursos recebidos em 2001, não alcançando a parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/3/2002, a única sobre a qual o Acórdão 760/2013-TCU-Plenário declarou a omissão no dever de prestar contas”.

IV

30. Por último (5.c), o recorrente alega 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”. Nesse sentido, cita o Acórdão 1.511/2010-TCU-Plenário (peça 117, p. 11 a 14).

31. Com as devidas vênias, não assiste razão ao recorrente. Como signatário do convênio, deveria o Sr. Neudo Ribeiro Campos ter implementado ações para que o ajuste fosse fielmente executado, zelando pela manutenção dos recursos financeiros na conta bancária do convênio, enquanto esses não fossem utilizados para o pagamento de despesas pactuadas, o que não ocorreu.

32. Inclusive, foi ele o 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, ato de gestão que rompe o nexo de causalidade, de tal forma que não há se falar em sua atuação meramente como agente político.

33. A prática já havia sido contestada nesta Corte, por meio de decisão anterior à assinatura deste convênio e às retiradas ilegais apuradas nestes autos, conforme se observa do Acórdão 126/2000, mantido pelo Acórdão 358/2002, ambos do Plenário do TCU.

34. 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.

35. Em julgado posterior, 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 desses agentes públicos deve ser avaliada em cada situação específica de sua gestão. De igual sorte, entre 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.

36. Destarte, nestes autos resta incontroverso que a participação do recorrente suplantou 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.

37. Complementarmente, trago ao debate alegação do recorrente à peça 149, quanto à possível ocorrência de atuação extemporânea do TCU, pois ele teria sido notificado por esta Corte de Contas em 2009, sobre fatos acontecidos em 2001 e 2002, passando, assim, mais de 5 anos entre a identificação do débito e a notificação do responsável.

38. Cabe lembrar que as ações de ressarcimento de danos causados ao erário são imprescritíveis, de acordo com o art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, e consoante jurisprudência pacífica deste Tribunal (Súmula 282 do TCU e Acórdão 1.085/2015-TCU-Plenário, Acórdão 2.169/2013-TCU-Plenário e Acórdão 267/2014-TCU-1ª Câmara). Nem mesmo a prescrição da pretensão punitiva alcança o responsável, uma vez que não se passaram dez anos entre a ocorrência dos fatos e a notificação oficial por parte deste Tribunal, conforme definido no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

Ante o exposto, em consonância com o encaminhamento proposto pela Serur e pelo MPTCU, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago ao exame deste Colegiado no sentido de conhecer do presente recurso de reconsideração para, no mérito, considerá-lo improcedente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de julho de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto