VOTO

Preliminarmente, cumpre destacar que o presente recurso atende aos requisitos de admissibilidade previstos pelo art. 287 do RITCU c/c os arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, razão pela qual deve ser conhecido.

2. Examina-se, nesta oportunidade, embargos de declaração interpostos pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos, ex-governador do Estado de Roraima, em face do Acórdão 1.225/2013-Plenário, que julgou irregulares suas contas, imputando-lhe débito, em solidariedade com os demais responsáveis, no valor de R$ 246.400,00 (ref. 27/12/1999) e aplicando-lhe multa individual, no valor de R$ 100.000,00, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. O débito em questão corresponde ao valor total dos recursos federais repassados no âmbito do Convênio PG 232/99-00, firmado entre o extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DER) e o Governo do Estado de Roraima, uma vez que não se verificou o adimplemento do objeto avençado, qual seja, a execução dos serviços necessários à eliminação de pontos críticos identificados na BR-174/RR, no trecho Surumu – Fronteira Brasil e Venezuela, no Município de Pacaraíma/RR.

4. O responsável foi regularmente citado, na condição de ex-Governador do Estado de Roraima, pela suposta inexecução da obra prevista no Convênio PG 232/99-00 e pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos referentes ao aludido convênio, do qual assumiu papel de gestor.

5. Nesse sentido, cumpre transcrever excertos do voto condutor do Acórdão 1.225/2013-Plenário que cuidam da conduta do ora embargante:

> 23. Esta Corte de Contas tem entendido que as contas devem ser julgadas irregulares, sendo imputado débito e aplicada multa aos responsáveis pela gestão do convênio, quando não for comprovado o nexo de causalidade entre a execução das obras pactuadas e os recursos do convênio.
>
> 24. No presente caso, o ex-Governador Neudo Campos, quando firmou o termo do convênio sob comento, assumiu a posição de gestor dessa avença. Nessa condição, responsabilizou-se perante a União pela execução e fiscalização da consecução do respectivo objeto, em conformidade com as normas aplicáveis à matéria. Logo, competia ao ex-governador adotar as providências necessárias para que os recursos federais recebidos tivessem boa e regular aplicação. Pelo não adimplemento dessa obrigação, o ex-governador deve responder.
>
> 25. O responsável alegou ter delegado a um agente subordinado a competência para gerir recursos que originalmente lhe foram confiados. Nessa hipótese, ele conferiu a esse agente poderes para gerir as quantias transferidas pela União. Contudo, o delegante continua responsável pela boa e regular aplicação dos recursos em tela, consoante disposto no art. 93 do Decreto- lei nº 200/1967. O Chefe do Poder Executivo Estadual somente estará isento da responsabilidade pelo dano sofrido pela Administração Pública em decorrência de ato praticado pelo subordinado se demonstrar que esse último exorbitou das ordens recebidas, conforme estabelecido no art. 80, § 2º, do Decreto- lei nº 200/1967.
>
> 26. Aduzo que este Tribunal teve oportunidade de verificar que, durante os dois mandatos consecutivos do Sr. Neudo Campos no Governo de Roraima, era prática disseminada na administração do Estado a movimentação de recursos federais fora da conta bancária específica do respectivo convênio. Tal prática gerou a imputação de sanções e a expedição de determinações ao Governo daquela unidade federada, conforme se constata, por exemplo, nos Acórdãos nº 125/2000, nº 126/2000 e nº 1.691/2003, todos do Plenário.
>
> 27. Nesse contexto, pode-se inferir que a movimentação bancária irregular de recursos federais constituiu um procedimento corriqueiro no âmbito da administração estadual, não tendo havido uma mera repetição aleatória de casos.
>
> 28. Também é importante ressaltar que, no presente caso, ao contrário do que foi alegado pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51896224.

> defesa, houve a participação direta do ex-Governador nas irregularidades apontadas. Por meio da Ordem Bancária anexada à fl. 97 do TC nº 012.356/2005-6, que foi apensado a este processo, o Sr. Neudo Campos autorizou a saída dos recursos da conta específica do convênio (nº 51.593-0), cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta nº 51.588-4, de titularidade do DER/RR.
>
> 29. Em seguida, o Sr. Carlos Eduardo Levischi, então Diretor-Geral do DER/RR, transferiu esses recursos transferidos para a conta nº 31.679-2 (fl. 96 do TC nº 012.356/2005-6), que pertencia àquele departamento estadual. Supostamente, tais recursos iriam custear o pagamento de parte da folha de pessoal daquele órgão, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

6. O embargante defende que o Convênio PG 232/99-00 teria se desenvolvido segundo sistema de reembolso das despesas comprovadamente executadas, aceitas e aprovadas pelo DNER, o que justificaria a não movimentação dos recursos em conta específica, de sorte que o Acórdão 1.225/2013-Plenário encerraria algum tipo de omissão ou contradição quanto a tal aspecto.

7. Sustenta esse entendimento com base no item 1 da cláusula quinta do Convênio PG 232/99-00, que trata do repasse dos recursos:

> 1) DA CONCESSÃO DOS RECURSOS – A concessão ou repasse de recursos, pelo DNER ao DELEGADO, em decorrência e para fins do presente Convênio, se processará segundo plano de aplicação previamente aprovado, tendo por base o cronograma de execução física. O repasse dos recursos será feito pelo sistema de reembolso das despesas comprovadamente executadas, aceitas e aprovadas pelo DNER.

8. Nota-se que o dispositivo em apreço tem por objetivo envolver o órgão concedente dos recursos federais, que se incumbe de aceitar/aprovar as despesas comprovadamente executadas e, ao mesmo tempo, garantir que os repasses estejam condicionados ao adimplemento de partes do objeto, conforme cronograma de execução física.

9. Assim sendo, o sistema de reembolso, a que o responsável se refere, está associado ao controle do repasse dos recursos federais por parte do convenente (ou delegante), no caso o extinto DER, para a conta específica do convênio, gerida pelo Governo do Estado de Rondônia. Não se confunde, portanto, com uma autorização para que os recursos federais, depois de recebidos pelo convenente (ou delegado), sejam movimentados fora da conta específica, conforme se verifica dos parágrafos terceiro e quarto, da mesma cláusula quinta do Convênio PG 232/99-00:

> PARÁGRAFO QUARTO – O DELEGADO se obriga a cumprir as disposições da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1/STN, DE 15/1/97, que fica fazendo parte integrante do presente Convênio.
>
> PARÁGRAFO QUARTO - 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-232/99-00", e sua movimentação observará o disposto no Decreto nº 93.872/86 e na INSTRUÇÃO NORMATIVA acima referida.

10. Vale lembrar que a Instrução Normativa/STN nº 1/1997, a cujas disposições o embargante se obrigou a cumprir, estabelecia, em seu artigo 20, que "os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro".

11. As disposição do Convênio PG 232/99-00 não deixam dúvida de que os recursos federais, depois de repassados pelo DER ao delegado, no caso o Governo do Estado de Roraima, deveriam ser mantidos em conta específica, conforme estabelecido no ajuste, o que não foi observado pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos, que emitiu ordem bancária autorizando a saída dos recursos da conta do convênio (nº 51.593-0), cujo titular era o Governo do Estado de Roraima, para a conta nº 51.588-4, de titularidade do DER/RR.

12. Não se pode ignorar que tal conduta, por parte do ex-governador, não foi uma ocorrência restrita ao Convênio PG 232/99-00, conforme destaquei no item 26 do voto condutor do Acórdão embargado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51896224.

13. O embargante busca, também, se socorrer da redação imprecisa do item 1.2 do Convênio PG 232/99-00 para concluir que o DER/RR corresponderia à figura do "delegado" no ajuste, conforme excerto que se segue:

> 1.2) O GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA, neste ato representado pelo seu Governador, NEUDO RIBEIRO CAMPOS, tendo como Interveniente-Executor o Departamento de Estradas de Rodagem de Roraima, daqui por diante denominado DELEGADO ou DER/RR, representado pelo seu Diretor-Geral CARLOS EDUARDO LEVISCHI, com poderes bastantes conforme documento que fica arquivado na Procuradoria-Geral do DNER.
>
> Assim é que - na condição de Delegado - o DER/RR assumiu também a condição de Executor, com todas as obrigações que lhe eram inerentes:
>
> CLAUSULA SEGUNDA - DA EXECUÇÃO - Na execução, condução e fiscalização dos trabalhos objeto do presente Convênio, o DELEGADO observará a disposição da Lei n. 8.666/93 e suas posteriores modificações e do Decreto Federal n. 93.872, de 23.12.86 e suas especificações técnicas, padrões, instruções e demais atos normativos e técnicos adotados pelo DNER, os quais ficam, todos eles, fazendo parte integrante do presente Convênio independente de transcrição.

14. No entanto, o preâmbulo do contrato revela com clareza os papéis de cada um dos partícipes do ajuste, de modo que a conclusão do embargante se mostra equivocada (peça 4, p. 23):

> DELEGANTE – DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM
> DELEGADO – GOVERNO DO ESTADO DE RORAIMA, TENDO COMO INTERVENIENTE-EXECUTOR O DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE RORAIMA, NA FORMA ABAIXO

15. A responsabilidade pelo cumprimento da avença era primariamente do Governo do Estado de Roraima, na condição de delegado pelo convênio, sob gestão do Sr. Neudo Ribeiro Campos. O DER/RR, como órgão rodoviário estadual, foi designado como instância executora das obras que permitiria ao governo estadual a consecução do objeto.

16. A participação do DER/RR, contudo, não exime de responsabilidade o governo estadual, que, dentre outras obrigações, deveria garantir que os projetos de engenharia e o edital padrão do DNER fossem observados, submeter as planilhas de quantidades e preços unitários ao órgão concedente previamente à licitação, bem como fiscalizar as obras, por meios próprios ou por intermédio de supervisão contratada, que teria que apresentar relatórios trimestrais e prestar contas dos recursos recebidos ao DNER.

17. Esse conjunto de obrigações contraídas pelo Governo do Estado de Roraima evidencia que o recorrente, ao celebrar o Convênio PG 232/99-00, como destaquei no item 24 do voto condutor do acórdão recorrido, assumiu a posição de gestor da avença, de modo que lhe competia providenciar para que os recursos recebidos tivessem boa e regular aplicação.

18. Tal posição afasta a pretensão do recorrente no sentido de que seja qualificado somente como agente político, o que poderia eximi-lo de responsabilidade, conforme jurisprudência desta Corte de Contas aplicada à matéria, colacionada em vários momentos aos embargos declaratórios apresentados.

19. Para o caso em apreço aplica-se o entendimento exposto no voto condutor do Acórdão 1.464/2008-Plenário, conforme destacado no parecer do MP/TCU (peça 10, p. 20-23):

> 4. Ressalto que esse responsável [Sr. Carlos Eduardo Levischi], em depoimento prestado ao Departamento de Polícia Federal, acostado ao volume quinze destes autos, delatou todo o *modus operandi* do esquema de desvio de recursos públicos conhecido como "escândalo dos gafanhotos", do qual teve participação fundamental como executor da fraude, em que declarou perante o cartório do Setor de Operações da Superintendência Regional da Polícia Federal em Boa Vista, na presença de seu advogado, da autoridade policial, do Procurador da República e do Promotor de Justiça ali presentes, que para o pagamento de funcionários "fantasmas" do DER/RR normalmente eram desviadas verbas federais, sendo o dinheiro retirado das contas específicas destinadas ao repasse de tais verbas, relativas aos convênios firmados entre o Governo Federal e o Governo do Estado de Roraima, transitando pela conta única da Secretaria de Estado da Fazenda - Sefaz para serem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51896224.

posteriormente depositadas na conta única do DER/RR, por meio da qual eram realizados os pagamentos a funcionários "fantasmas", indicados pelas autoridades do governo, especialmente sob orientação do então Governador Neudo Campos.

5. À referida documentação teve acesso, nestes autos, e no que tange aos agentes responsáveis pela gestão dos recursos do convênio, no plano estadual, somente o ex-Governador, uma vez que, havendo tomado ciência da citação, o Sr. Carlos Levischi não manifestou qualquer interesse na tramitação deste processo e, como não apresentou alegações de defesa, nem recolheu a importância impugnada, restou caracterizada sua revelia nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.433/92.

(...)

9. Como defesa, o Sr. Neudo Campos alegou que não participou da gestão dos recursos ou da prestação de contas do convênio; mencionou a ausência de dúvidas quanto à responsabilidade do Sr. Carlos Eduardo Levischi, então Diretor do DER/RR, conforme exame anterior empreendido por este Relator; (...)

11. É inegável que esse responsável assinou o Termo de Convênio PG 155/2000, o qual transferiu ao Estado de Roraima a responsabilidade pela execução das obras da BR-401. Mediante tal ato de natureza administrativa, obrigou-se a executar a avença e responsabilizou-se pela regular aplicação dos recursos transferidos pela União, representada à ocasião pelo DNER. Assinou, por conseguinte, não apenas o Termo de Convênio, como também o Plano de Trabalho e os dois Termos Aditivos celebrados, sem qualquer interveniência de eventual órgão executor da administração indireta (fls. 48/50 e 105/112).

12. Ou seja, assumiu integralmente as obrigações, inclusive, quanto à execução do objeto, de modo que a relação jurídica estabelecida se deu unicamente entre o Estado, representado pelo então Governador, e o DNER, sem qualquer interveniência da autarquia estadual, assumindo o ex-governador, inclusive, o encargo de cumprir com a obrigação de manter os recursos repassados em conta vinculada ao convênio, de natureza específica, com movimentação em observância ao disposto no Decreto 93.872/1986 e na IN/STN 01/1997, conforme expressamente consignado na Cláusula Quarta, Parágrafos Terceiro e Quarto do aditivo celebrado para transferência da primeira parcela dos recursos.

13. Ao firmar pessoalmente o termo do convênio no exercício da função administrativa, o então chefe do Poder Executivo estadual assumiu a posição de gestor do convênio, responsabilizando-se perante a União pelo encargo de executar e fiscalizar o andamento dos trabalhos, tudo em conformidade com as normas aplicáveis à matéria. Conseqüentemente, era obrigação jurídica do ex-governador adotar as providências necessárias para que os recursos federais recebidos tivessem boa e regular aplicação.

14. Os recursos federais foram transferidos para a conta bancária específica do convênio, aberta para esse fim. Entretanto, mesmo ciente da obrigação de mantê-los nessa conta, conforme expressamente previsto no Termo de Convênio, bem como ciente da existência de normas específicas sobre a movimentação dos recursos financeiros, a que se sujeitaria desde de sua assinatura, as quais prevêem a movimentação de recursos em conta exclusiva, o responsável autorizou sua transferência para outra conta, a conta única da autarquia, que sequer fazia parte do convênio, e, principalmente, conta na qual foram movimentados recursos de diversas fontes, não se sabendo precisar, a partir do exame de sua movimentação, para quais despesas foram carreados, nem se eram concorrentes com recursos de outra origem para a mesma finalidade, valendo destacar, ainda, que essa conta era utilizada, inclusive, para pagamento de pessoal, de despesas operacionais do DER, além de obras rodoviárias diversas sob sua administração.

(...)

17. Como resultado, a Decisão 529/2000-Plenário determinou ao Governo do Estado de Roraima que mantivesse os recursos federais que lhe fossem repassados mediante convênio e instrumentos congêneres na conta bancária específica autorizada pelo órgão concedente, permitindo-se saques apenas para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, consoante previsto no art. 20 da IN/STN 01/97.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51896224.

(...)

19. Todavia, não há notícia de que providências tenham sido adotadas por ordem do ex-governador para sanar a irregularidade e evitar novas ocorrências.

(...)

23. Por conseguinte, a transferência dos recursos conveniados da conta bancária pertencente ao governo estadual, de titularidade da Secretaria de Estado da Fazenda, para a conta bancária do DER/RR, que não poderia ser efetuada sem a autorização do ex-governador, permitiu e concretizou a movimentação irregular dos recursos do convênio.

24. Menciono que em diversos trabalhos realizados pelo Tribunal, verificou-se que, durante os dois mandatos consecutivos do Sr. Neudo Campos no Governo de Roraima, era prática disseminada na administração do Estado a movimentação de recursos federais fora da conta bancária específica do respectivo convênio. São vários os casos semelhantes documentados na jurisprudência do Tribunal, baseados em constatações relatadas em processos autuados a partir de 1997. (...)

(...)

27. Esses fatos levam à conclusão de que a movimentação irregular de recursos do Convênio PG-155/2000 não se tratou de um fato isolado. Por conseguinte, a responsabilidade pela ocorrência não deve ser atribuída exclusivamente ao ex-Diretor-Geral do DER/RR. Nessa situação, o ex-dirigente máximo estadual, Sr. Neudo Campos, deve ser, a meu ver, responsabilizado pela irregularidade em tela juntamente com seu agente subordinado, o ex-Diretor do DER/RR, Sr. Carlos Levischi.

(...)

33. Por todo exposto, considerando, especialmente, o nexo causal entre a conduta do ex-governador e as irregularidades destacadas nestes autos, tornadas públicas mediante a Decisão 886/2002 - Plenário, entendo que as contas do Sr. Neudo Ribeiro Campos devem ser julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "d", e § 2º da Lei 8.443/1992, condenando-se o responsável ao ressarcimento do débito e aplicando-se-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

20. Importa consignar que tal entendimento, aplicável ao caso concreto, foi mantido pelo Acórdão 2.136/2013-Plenário, que negou provimento a recurso de reconsideração do ex-governador de Roraima.

21. Assim sendo, entendo que os embargos de declaração opostos pelo Sr. Neudo Ribeiro Campos não devem ser acolhidos.

22. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala de Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em de setembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51896224.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de setembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51896224.