

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada pela inventariança do extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens – DNER, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos transferidos ao Governo do Estado de Roraima por força do 3º e 4º aditivos ao Convênio PG 241/99-00 (Siafi 383281), que tinha por objeto a execução de serviços de manutenção na Rodovia BR-174/RR – trecho da divisa AM/RR (Rio Alalaú), fronteira Brasil/Venezuela (Marco BV8), subtrecho Ent. RR 480 (Jundiá) km 72, Entroncamento BR 210/(A) RR 170 (Novo Paraíso) km 245,9.

2. De acordo com o Relatório do Tomador de Contas, por força do referido Convênio foram efetivamente repassado aos Governo do Estado de Roraima recursos federais no montante de R\$ 4.701.021,28. Foi aprovado o valor de R\$ 2.042.750,00, restando pendente de aprovação a quantia de R\$ 2.658.271,28, correspondentes às parcelas de R\$ 1.784.671,28 e R\$ 873.600,00, transferidas em 05/10/2001 e 28/03/2002, por meio das Ordens Bancárias 2001OB004587 e 2002OB002976.

3. Das instruções a cargo da Secretaria de Controle Externo em Roraima – Secex/RR transcritas no relatório precedente, cumpre destacar, preliminarmente, as seguintes informações referentes à cronologia do Convênio:

a) embora o 4º Termo Aditivo tenha estabelecido como termo final da vigência do ajuste a data de 31/12/2001, o próprio termo aditivo somente teve eficácia a partir de 25/01/2002, data de sua publicação no Diário Oficial da União, e a liberação da última parcela dos recursos ocorreu em 28/03/2002;

b) ao liberar recursos em atraso, o concedente deu ao conveniente, tacitamente, novo prazo para executar o ajuste, por força do disposto no art. 7º da Instrução Normativa STN 1/1997 – que obrigava o concedente a prorrogar, independentemente de pedido do conveniente, a vigência do convênio quando houvesse atraso na liberação dos recursos, limitada à prorrogação ao exato período do atraso verificado – expressamente incorporada ao Convênio pela Cláusula Quinta, § 3º, do instrumento formalizado;

c) a prorrogação de prazo deve ser de 60 dias, período que medeia a data da última liberação de recursos prevista no cronograma original do convênio e o final da vigência do ajuste, e deve ser devolvida ao conveniente a partir de 28/03/2002, momento de liberação da última parcela;

d) o marco final da vigência do convênio passou a ser 27/05/2002, data na qual deveria ter sido apresentada prestação de contas final, por força do art. 28, § 5º, da IN STN 1/1997.

4. Consta dos autos que o DER/RR encaminhou ao DNER, em 22/03/2002, ainda na gestão do Sr. Neudo Ribeiro Campos, prestação de contas acerca dos recursos federais da ordem de R\$ 1.784.671,28, transferidos em 05/10/2001 (peça 11, p. 33-peça 12, p. 1). Tal prestação de contas contém irregularidade formal, porque não foi apresentada pelo Governo do Estado de Roraima, que figura como cessionário no convênio, e também irregularidades materiais que a tornam inapta para demonstrar o liame entre os recursos do convênio e a eventual execução do objeto, e, portanto, a boa e regular aplicação desses recursos, a saber:

a) o extrato bancário (peça 11, p. 34-44) 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 artigo 20 da Instrução Normativa STN 1/1997;

b) a relação de pagamentos (peça 11, p. 47-48) 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 a execução por administração direta por parte do DER/RR;

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

5. Quanto à parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/03/2002, cujo prazo de prestação de contas encerrou-se em 27/05/2002, 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 Sr. Neudo Ribeiro Campos nem no mandato do Sr. Francisco Flamarion Portela, empossado em 06/04/2002.

6. No âmbito deste Tribunal, foram citados, em diferentes momentos, os Srs. Neudo Ribeiro Campos e Francisco Flamarion Portela, ex-Governadores, Carlos Eduardo Levischi, Diretor-Geral do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens do Estado de Roraima – DER/RR, e Wellington Lins de Albuquerque, Chefe do 1º Distrito Rodoviário Federal do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – 1º DRF/DNER.

7. Como visto acima, ao longo da instrução processual, a omissão no dever de prestar contas que originalmente motivou a constituição desta Tomada de Contas Especial ficou restrita à parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/03/2002. Por conseguinte, em atenção ao princípio do contraditório e da ampla defesa, promoveram-se novas citações dos Srs. Carlos Eduardo Levischi, Neudo Ribeiro Campos e Francisco Flamarion Portela, com ajuste nos fundamentos da impugnação dos recursos, de modo que os dois primeiros responderam solidariamente pela não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais da ordem de R\$ 1.784.671,28, liberados em 05/10/2001, e os três pela omissão no dever de prestar contas dos recursos federais da ordem de R\$ 873.600,00, liberados em 28/03/2002.

8. Apesar de validamente citados, os Srs. Francisco Flamarion Portela e Carlos Eduardo Levischi não apresentaram alegações de defesa, devendo ser considerados revêis, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9. Acolho as manifestações finais concordantes da Secretaria de Controle Externo no Estado de Roraima e o Ministério Público junto ao TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

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):

‘A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os

preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

(...)

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isto porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública. Por outro lado, deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar os meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.’

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:

‘8. (...) os recursos eram depositados na conta específica, de onde eram imediatamente sacados, misturaram-se com o dinheiro estadual e não se sabe o destino que lhes foi dado. A transferência desses recursos para as contas-correntes do DER/RR só vem a agravar a situação em tela. A um, porque possibilita o uso do dinheiro de forma aleatória e discricionária, dificultando o controle de quanto e em que objeto de fato foi aplicado. A dois, porque implica a inobservância à norma que determina a manutenção da verba federal em conta bancária específica.

(...)

11. As ações do Governo anterior, retirando das contas vinculadas os valores e os repassando ao DER/RR, para sua conta geral, representam agressão direta ao objetivo da existência da conta específica e infração injustificável a dispositivo normativo (IN 01/97-STN). O resultado produzido por essas ações mistificadoras - a confusão das verbas federal e estadual - impede, de maneira completa, a comprovação segura de aplicação dos valores às obras a que se destinam.

(...)

13. De tudo emerge a completa impossibilidade de se concluir pela destinação legal dos valores federais liberados para o convênio PG 110/94-99. A abundante prova indiciária apontando em direção à má-fé, à fraude, à ilegalidade e à deliberada movimentação no sentido de esconder fatos e de falsamente comprová-los impõe providências enérgicas desta Corte, no exercício de seu **munus** constitucional.’

(...)

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.”

13. O Sr. Carlos Eduardo Levischi é responsável por exercer, à época dos fatos, o cargo de Diretor-Geral do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens – DER/RR, atuando como ordenador de despesa e responsável pela execução direta do convênio. Uma vez que a referida autarquia estadual foi a gestora de fato dos recursos federais repassados por meio do convênio, seu dever de prestar contas decorreria do disposto pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Para tanto, havia que apresentar elementos suficientes para demonstrar o uso correto dos recursos recebidos, conforme prescreve a Instrução Normativa 1/1997 da STN, expressamente invocada no instrumento convenial, dever do qual não se desincumbiu.

14. A responsabilidade solidária do ex-Governador Francisco Flamarion Portela, empossado em 06/04/2002, configura-se em relação à ausência de prestação de contas da parcela de R\$ 873.600,00, transferida em 28/03/2002, uma vez que o prazo para a prestação de contas encerrou-se em 27/05/2002, no curso de sua gestão, conforme consta do Enunciado 230 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

15. Devem ser acolhidas as alegações de defesa do Sr. Wellington Lins de Albuquerque, uma vez que as atribuições da chefia do 1º DRF/DNER no âmbito do convênio se restringiam ao acompanhamento e fiscalização da execução física dos serviços programados, não lhe competindo aprovar a liberação de verbas ou as prestações de contas do convênio. Diversamente a outros precedentes em que esta Corte aplicou multa ao referido gestor, não há, nas instruções da Unidade Técnica ou no Relatório do Tomador das Contas, nenhuma menção ou evidência de que o departamento chefiado por ele tenha se omitido no dever de acompanhar as medições físicas do Convênio PG n.º 241/99-00, ou, ainda, de que tenha atestado a execução dos serviços sem a prévia medição. Assim, não há elementos de convicção que demonstrem o nexo de causalidade entre os atos por ele praticados e os débitos ora investigados.

16. Quanto ao possível desconto das dívidas do Sr. Francisco Flamarion Portela nos seus vencimentos, amparada pelo art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 e pelo art. 46 da Lei 8.112/1990, considero que uma determinação com esse teor ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão teria o inconveniente de suspender a exigibilidade do débito em relação ao qual há outros devedores solidários, ou de criar descompassos processuais na execução do débito e da multa, razão pela qual deixo de promovê-la.

17. Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala de Sessões, em 8 de abril de 2015.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator