

Proc. TC 007.088/2009-5
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, em razão da omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos correspondentes às Ordens Bancárias n.º 20010B004587 (R\$ 1.784.671,28) e n.º 20020B002976 (R\$ 873.600,00), relativas aos 3.º e 4.º Termos Aditivos do Convênio PG n.º 241/99-00, que tinham por objeto a execução de serviços de manutenção na Rodovia BR-174/RR.

2. A partir da instrução de fls. 42/48, peça 4, a Unidade Técnica promoveu a citação solidária dos responsáveis abaixo arrolados, todos por omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos repassados:

i) Neudo Ribeiro Campos, Ex-Governador do Estado de Roraima e signatário do convênio;
ii) Carlos Eduardo Levischi, Ex-Diretor Geral do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens DER/RR (extinto) e ordenador de despesas; e

iii) Wellington Lins de Albuquerque, Ex-Chefe do 1.º Distrito Rodoviário Federal – DRF/DNER (extinto), responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços.

3. Em instrução de fls. 15/32, peça 5, após a verificação da revelia do Senhor Carlos Eduardo Levischi, foi proposta a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis, bem como a condenação solidária dos três pelo valor total do débito. O Ministério Público anuiu à referida proposta.

4. Adiante, estando os autos no Gabinete do Relator, o Senhor Neudo Ribeiro Campos apresentou elementos adicionais à sua defesa. O nobre Relator expediu, então, o despacho de fls. 12/13, peça 7, determinando o retorno dos autos à Unidade Técnica para a avaliação das informações prestadas.

5. Em instrução de fls. 18/29, peça 7, a Unidade Técnica concluiu pela exclusão da responsabilidade dos Senhores Carlos Eduardo Levischi e Wellington Lins de Albuquerque, sob o fundamento de que estes não detinham o dever de prestar contas (peça 7, fl. 23). Nada obstante, concluiu também pela necessidade de citar, solidariamente com o Senhor Neudo Ribeiro Campos, o seu sucessor, Senhor Francisco Flamarion Portela, discriminando duas condutas distintas:

i) não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais da ordem de R\$ 1.784.671,28, liberados em 5/10/2001.

ii) omissão no dever de prestar contas dos recursos federais da ordem de R\$ 873.600,00, liberados em 28/3/2002.

6. Promovidas as novas citações, ambos os responsáveis permaneceram silentes. Assim, após instrução da Unidade Técnica à peça 14, fls. 1-7, retornam os autos ao Ministério Público com proposta de exclusão dos Senhores Carlos Eduardo Levischi e Wellington Lins de Albuquerque da relação processual de responsáveis, bem como de condenação solidária dos Senhores Neudo Ribeiro Campos e Francisco Flamarion Portela pelo valor total do débito, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443/1992.

7. É esse, em breve resumo, o contexto fático da presente TCE.

II

8. Em caráter preliminar, há que se avaliar o item que propõe excluir da relação processual de responsáveis os Senhores Carlos Eduardo Levischi e Wellington Lins de Albuquerque.

9. No que tange ao Senhor Carlos Eduardo Levischi, com as devidas vênias, entende-se inadequada a exclusão de sua responsabilidade. De acordo com a instrução de fls. 15-32, peça 5, “a responsabilização solidária do Senhor Carlos Eduardo Levischi se dá na medida em que este exercia, 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”.

10. Diante de tal constatação, não parece acertado excluir a responsabilidade do mencionado gestor sob o fundamento de que o convênio fora celebrado com o Estado de Roraima e que, por isso, o DER/RR não teria o dever legal de prestar contas. Uma vez verificado que a referida autarquia estadual foi a efetiva gestora dos recursos federais repassados por meio do convênio, torna-se inegável seu dever de prestar contas, nos termos do que dispõem os arts. 70 e 71 da Constituição Federal.

11. Ademais, dizer que o Senhor Carlos Eduardo Levischi detinha o dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos em nada afasta a obrigação do Senhor Neudo Ribeiro Campos, enquanto signatário do convênio, de promover a formalização da prestação de contas. Em sintonia com esse entendimento, transcreve-se trecho do Relatório que acompanha o Acórdão n.º 1.464/2008-TCU-Plenário (TC-005.105/2002-1), de relatoria do nobre Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, decisão por meio da qual o Tribunal condenou em débito os mesmos gestores em caso análogo ao que ora se apresenta:

Não merece prosperar a defesa aduzida. Consoante se depreende dos autos, em 29/6/2000, o DNER celebrou convênio de delegação para a execução das obras e dos serviços vertentes com o Estado de Roraima (fls. 105/7, v.p.), tendo sido o Sr. Neudo Ribeiro Campos, na qualidade de Governador daquele ente federativo, o signatário do ajuste. Em 2/5/2001, sem que houvesse formalização alguma, o DER/RR passou a assumir a administração da obra e dos recursos federais repassados, tendo inclusive prestado contas desses valores. O Sr. Neudo Ribeiro Campos autorizou a transferência das verbas federais para a conta corrente do DER/RR, conta esta não específica. Verifica-se, portanto, que, em inobservância ao princípio da formalidade do ato administrativo, aos termos do convênio e à legislação pertinente, o ex-governador delegou a execução da avença ao DER/RR e, como deixou claro em sua defesa, não exerceu espécie alguma de supervisão sobre a atuação daquela entidade.

Todavia, na qualidade de signatário do convênio, tinha o Sr. Neudo Ribeiro Campos a obrigação de ao menos supervisionar a sua realização, uma vez que, na delegação de competência, transfere-se a execução do ato, mas mantém-se a responsabilidade pela sua execução, devendo o delegante fiscalizar as ações do delegado, sob pena de restar caracterizada a "culpa in omittendo". Demais disso, tendo indicado o Sr. Carlos Eduardo Levischi para o cargo de Diretor-Geral do DER/RR, e sendo este seu subordinado, responde o ex-governador por "culpa in eligendo" e "culpa in vigilando".

[...] Releva consignar, ainda, que a movimentação de recursos federais provenientes de convênios em contas não específicas, ocorrida no presente caso com a autorização do Sr. Neudo Ribeiro Campos, é prática corrente no Governo do Estado de Roraima, tendo sido essa irregularidade objeto de diversas manifestações deste Tribunal, com a expedição de determinações e/ou a imputação de débito e/ou de multa aos responsáveis, inclusive ao aludido ex-governador (v.g. Acórdãos 578/2002 - 1ª Câmara, 1.088/2004, 1.361/2003, 1.362/2003, 2.091/2004 e 1.058/2005 - Plenário).

12. Diante do exposto, resta evidente a responsabilidade solidária do Senhor Carlos Eduardo Levischi pela totalidade do débito apurado. No entanto, considerando que o responsável foi citado inicialmente apenas por omissão no dever de prestar contas, com vistas a assegurar o princípio da ampla defesa, propõe-se que os presentes autos retornem à Unidade Técnica para que o Senhor Carlos Eduardo Levischi seja chamado em citação, tal como foram chamados os Senhores Neudo Ribeiro Campos e Francisco Flamarion Portela (peça 7, fls. 32/37), em razão do seguinte:

i) não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais da ordem de R\$ 1.784.671,28, liberados em 5/10/2001.

ii) omissão no dever de prestar contas dos recursos federais da ordem de R\$ 873.600,00, liberados em 28/3/2002.

13. No tocante à responsabilização do Senhor Wellington Lins de Albuquerque, há que se avaliar o nexo de causalidade entre sua conduta e o dano ora considerado. Compulsando-se as

alegações de defesa inicialmente por ele apresentadas (peças 11 e 12), é possível perceber que sua atribuição no âmbito do convênio se restringia ao acompanhamento e fiscalização da execução física dos serviços programados. Não competia, assim, ao 1.º DRF/DNER aprovar a liberação de verbas ou as prestações de contas do convênio.

14. A propósito, oportuno retomar o caso tratado no Acórdão n.º 1.464/2008-TCU-Plenário, o qual corrobora o entendimento acima exposto. O Voto que fundamentou a referida decisão asseverou o seguinte:

39. Assim, verifico que o art. 20 do anexo I do Decreto 3.153/1999, alterado pelo Decreto 3.523/2000, referente à estrutura regimental do extinto DNER, estabelecia que "aos Chefes dos Distritos Rodoviários Federais incumbe programar, coordenar, fiscalizar e orientar a realização de obras rodoviárias, estudos e análises necessárias à elaboração de diagnósticos e prognósticos relativos à engenharia rodoviária, concessões, trânsito e transporte, no âmbito de sua jurisdição".

40. De outro lado, o Regimento Interno do DNER determinava que cabia à Diretoria de Administração e Finanças, por meio da Divisão de Finanças, efetuar o controle e a análise de convênios, bem como assegurar o cumprimento das condições neles estabelecidas no que se referia à sua área de atuação (...). Ademais, consoante o art. 23 do Regimento anexo à Portaria/MT 285/2000, competia à Divisão de Finanças programar, organizar, executar, orientar, controlar e coordenar as atividades de administração orçamentária, contábil e financeira, abrangendo pagamentos e recebimentos, perícias contábeis e tomadas de contas, aprovação e análise de custos, bem como a escrituração da movimentação de crédito orçamentário e das operações patrimoniais, competindo, portanto, à sede em Brasília/DF, e não aos distritos, analisar a prestação de contas sob o aspecto financeiro e de aprovação final.

41. Decorre das normas citadas que não se inseria na esfera de competência do 1º DRF/DNER a tarefa de efetuar a análise financeira da prestação de contas do convênio. Consoante demonstrado, as atribuições da unidade dirigida pelo Sr. Wellington Lins de Albuquerque restringiam-se ao controle da execução das obras sob sua jurisdição, o que deveria abranger, por exemplo, a confrontação entre as especificações de projeto e as características construtivas dos serviços realizados, a verificação das soluções técnicas adotadas e a aferição da compatibilidade entre as medições efetuadas e os serviços executados.

15. No âmbito do Acórdão n.º 1.464/2008-TCU-Plenário, o Tribunal decidiu pela não atribuição do débito ao Senhor Wellington Lins de Albuquerque, mas pela aplicação de multa, tendo em vista a constatação de que o referido agente havia atestado a execução de serviços sem que o DNER tivesse acompanhado a prévia medição.

16. No caso do presente processo, não há nas instruções da Unidade Técnica, bem como no Relatório do Tomador das Contas (peças 3, fls. 40/48, e 4, fls. 12/15), nenhuma menção ou evidência de que o departamento chefiado pelo Senhor Wellington Lins de Albuquerque 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. Desse modo, diante da ausência de elementos de convicção suficientes, que demonstrem o nexo de causalidade entre os atos por ele praticados e o débito ora investigado, esta representante entende razoável a exclusão de sua responsabilização.

III

17. Superada a preliminar acima exposta e em atenção ao princípio da eventualidade, esta representante do Ministério Público pede vênias para, mais uma vez, discordar da proposta alvitada pela Unidade Técnica.

18. Entende-se inadequada a proposta de condenação solidária do Senhor Francisco Flamarion Portela, em relação à parcela de R\$ 1.784.671,28, repassada em 5/10/2001. Conforme se depreende dos autos, este tomou posse no cargo de Governador do Estado de Roraima em 6/4/2002. Com efeito,

nessa data, a prestação de contas da referida parcela já havia sido encaminhada ao DNER, por meio do DER/RR, em 22/3/2002.

19. Desse modo, a apresentação da prestação de contas parcial do convênio, ainda que eivada de inconsistências, comprova que a totalidade da aludida verba fora gerida em momento anterior, não cabendo a invocação da Súmula/TCU n.º 230, afastando-se, por conseguinte, a corresponsabilização do referido gestor pela mencionada quantia. Na esteira desse raciocínio, transcreve-se trecho do Sumário do Acórdão n.º 1.277/2006-TCU- 2.ª Câmara, de relatoria do nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues:

“2. Ante a omissão no dever de prestar contas, o Prefeito sucessor é responsável, solidariamente com o antecessor, nos casos em que o término da vigência do convênio ocorrer na gestão do sucessor, a não ser que reste comprovado que os recursos foram integralmente despendidos na gestão do prefeito antecessor, tendo o sucessor promovido ações judiciais visando ao ressarcimento do Erário e à obtenção de documentos necessários à prestação de contas.” (destaques e grifos nossos)

20. Nada obstante, no tocante à parcela de R\$ 873.600,00, repassada em 28/3/2002, entende-se correta a responsabilização solidária dos Senhores Neudo Ribeiro Campos e Francisco Flamarion Portela, com base na Súmula/TCU n.º 230, tendo em vista que: os recursos foram repassados durante a gestão do primeiro; o prazo para a prestação de contas se encerrou durante o mandato do segundo; e nenhum dos responsáveis prestou contas ou adotou medidas visando ao resguardo do patrimônio público.

IV

21. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) preliminarmente, determinar o retorno dos autos à Unidade Técnica para que esta promova a citação do Senhor Carlos Eduardo Levischi em razão do seguinte:

i) não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais da ordem de R\$ 1.784.671,28, liberados em 5/10/2001, no âmbito do Convênio PG n.º 241/99-00, em solidariedade com o Senhor Neudo Ribeiro Campos.

ii) omissão no dever de prestar contas dos recursos federais da ordem de R\$ 873.600,00, liberados em 28/3/2002, no âmbito do Convênio PG n.º 241/99-00, em solidariedade com os Senhores Neudo Ribeiro Campos e Francisco Flamarion Portela.

b) alternativamente:

i) considerar o Senhor Francisco Flamarion Portela revel, com base no art. 12, § 3.º, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992;

ii) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Senhor Neudo Ribeiro Campos;

iii) com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, e 23, inciso III da Lei n.º 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas dos Senhores Neudo Ribeiro Campos (CPF: 021.097.782- 53), condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 1.784.671,28, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir de 5/10/2001, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional;

iv) com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19, e 23, inciso III da Lei n.º 8.443, de 1992, julgar irregulares as contas dos Senhores Neudo Ribeiro Campos (CPF: 021.097.782-53) e Francisco Flamarion Portela (CPF: 081.646.303-49), condenando-os, solidariamente, ao pagamento da quantia de R\$ 873.600,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir de 28/3/2002, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional; e

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

v) aplicar aos Senhores Neudo Ribeiro Campos (CPF: 021.097.782-53) e Francisco Flamarion Portela (CPF: 081.646.303-49), proporcionalmente aos débitos a eles imputados, a multa prevista no art. 57 da Lei n.º 8.443, de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

Ministério Público, 21 de fevereiro de 2013.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral