

GRUPO I - CLASSE I - Primeira Câmara

TC-006.882/2014-5

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Recorrente: Luis Alfredo Amin Fernandes (CPF 067.542.102-06).

Representação legal: Leandro Athayde Fernandes, OAB/PA 20855;

Nicholas Alexandre Campolungo, OAB/PA 6.700 (peças 12 e 73).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO, EXERCÍCIOS 2007 E 2008. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA EM RELAÇÃO A UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Luís Alfredo Amin Fernandes (peças 72 e 92), ex-prefeito do município de Viseu/PA, contra o Acórdão 6.355/2018-TCU-Primeira Câmara.

2. A tomada de contas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE/Ministério da Educação, em razão da impugnação total de despesas do Programa Brasil Alfabetizado/Bralf, exercício 2007 (Bralf/2007), e da não apresentação da prestação de contas do Bralf/2008, programas com ações para “contribuir para a universalização do ensino fundamental, promovendo apoio a ações de alfabetização de jovens, adultos e idosos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, por meio da transferência de recursos financeiros”.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Rel. Vital do Rêgo, apresentou o seguinte teor:

“9.1. julgar irregulares as contas do sr. Luís Alfredo Amin Fernandes (067.542.102-06), ex-prefeito do município de Viseu/PA, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e 214, inciso III, do RI/TCU;

9.2. condenar o responsável mencionado no subitem anterior, com fundamento no art. 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 210 do Regimento Interno do TCU, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove perante este Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’ da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, nos termos da legislação vigente:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14.380,00	3/12/2007
22.895,00	26/12/2007

9.3. aplicar ao sr. Luís Alfredo Amin Fernandes (067.542.102-06) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o

prazo de 15 (quinze) dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. arquivar o presente processo em relação ao sr. Cristiano Dutra Vale (330.964.732-34), sem cancelamento do débito de R\$ 17.863,28 (data de referência: 11/5/2017), cujo pagamento continuará obrigado o referido responsável, para que lhe possa ser dada quitação, nos termos do art. 213 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 19, **caput**, da IN/TCU 71/2012;

9.7. dar ciência ao FNDE acerca do recolhimento efetuado pelo Município de Viseu/PA, no valor de R\$ 71.893,98, relativo ao saldo não utilizado dos recursos do Bralf/2008 e do Bralf/2009, acrescido de rendimentos financeiros, existente na conta de aplicação financeira vinculada à conta específica do Bralf na data de 19/5/2017, encaminhando-lhe cópia dos documentos à peça 44, p. 10-23, para a inscrição da responsabilidade do sr. Cristiano Dutra Vale pelo débito de R\$ 17.863,28 (data de referência: 11/5/2017).;

9.8. dar ciência ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará acerca do recolhimento efetuado em 11/5/2017, ao FNDE, da quantia de R\$ 45.463,01, com recursos do Município de Viseu/PA, referente a débito de responsabilidade do sr. Cristiano Dutra Vale (ex-prefeito municipal de Viseu/PA, gestão 2009/2012), encaminhando-lhe cópia dos documentos à peça 44, p. 10-23;

9.9. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido em relação ao recorrente (peça 98).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 109), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 110) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 111):

“EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

- a) dificuldades de ordem política na obtenção de documentos necessários à prestação de contas de recursos de convênio;
- b) falhas meramente formais na prestação de contas sem dano ao erário; e
- c) não cabimento da restituição ao erário.

Das dificuldades de ordem política na obtenção de documentos

5. O recorrente defende que houve dificuldades de ordem política na obtenção de documentos necessários à prestação de contas dos recursos repassados ao município com base nas seguintes alegações:

- a) nos anos de 2007 e 2008, o município de Viseu/PA foi atingido por crise política que culminou no afastamento do recorrente do cargo de prefeito municipal (peça 92, p. 11);
- b) o ato legislativo que afastou o ex-prefeito do cargo foi considerado abusivo pelo Poder Judiciário em duas ocasiões (peça 92, p. 11);
- c) a perseguição a que foi submetido o recorrente, com a subtração de documentos públicos, causaram atrasos na prestação de contas (peça 92, p. 12);
- d) o recorrente passou a ser alvo de ações cíveis, criminais, e administrativas, cobrando explicações pelos atrasos na prestação de contas (peça 92, p. 12);
- e) o grupo político adversário invadiu o prédio municipal, extraviando documentos e subtraindo computadores do município (peça 92, p. 12).

Análise

6. A alegação de que houve dificuldades de ordem política na obtenção de documentos necessários à prestação de contas de recursos de convênio não favorece o recorrente.

6.1. Consoante a jurisprudência do Tribunal, eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal (Acórdãos 3357/2016-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, 3.902/2016-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler; 12.430/2016-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes).

6.2. No caso concreto, o recorrente não comprova que houve a subtração dos documentos do Bralf/2007 do período do repasse dos recursos ao município (30/11/2007 e 21/12/2007) até data da prestação de contas do programa, em 20/11/2008, peça 1, p. 44-54).

6.3. Por sua vez, várias ações judiciais foram impetradas pela Prefeitura Municipal de Viseu – PA em desfavor do Sr. Luís Alfredo Arnin Fernandes (peça 3, p. 218-219), tendo sido este afastado do cargo de prefeito e reintegrado em 2007 até ser definitivamente afastado, no ano de 2008, por Decreto Legislativo da Câmara Municipal, sendo substituído, no período de 15/12 a 31/12/2008, pelo então vice-prefeito Ricardo Trindade da Silva (peça 20, p. 6-17). As ações judiciais contra o recorrente, nas esferas civil e penal, tratam de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade face à ausência de prestações de contas de diversos recursos repassados por órgãos federais.

6.4. Com bem destacou a Unidade Técnica, os relatórios de inspeções ordinárias realizadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA (peça 2, p. 324-372) apontaram a **cabal ausência de documentação** referente aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 1º e 2º quadrimestres de 2008 na Prefeitura Municipal de Viseu/PA (peça 48, p. 5).

6.5. Nota-se que, em suas alegações de defesa (peça 20), o recorrente não menciona a suposta subtração de documentos quando apresentou o demonstrativo da execução da receita e da despesa e de pagamentos efetuados. Na ocasião, defendeu que as irregularidades do BRALF12007 ‘ocorreram por mera formalidade e/ou erro de preenchimento de formulários, bem como a inexperiência inicial em gestão pública administrativa’. Além disso, embora tenha afirmado em suas alegações que estava apresentando os documentos fiscais, assim não o fez (peça 20, p. 3)

6.6. De fato, os documentos ausentes na prestação de contas são imprescindíveis à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em tela. Não há como saber, a partir dos elementos dos autos, se o objeto foi efetivamente executado. Tampouco é possível estabelecer o nexo causal entre os valores repassados ao município e as despesas supostamente realizadas.

6.7. Ressalta-se que, embora tenha sido notificado pelo órgão repassador (peça 2, p.68-70) e por este Tribunal (peças 10 e 18), o ex-prefeito não regularizou a situação. No presente recurso, limita-se a afirmar, sem apresentar qualquer prova, que o programa foi devidamente executado, mas que não foi possível obter os documentos ausentes na prestação de contas por terem estes sido subtraídos pelo prefeito que o sucedeu.

6.8. Portanto, o ex-gestor foi omissos em seu dever de prestar contas dos recursos em análise, em afronta ao mandamento insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. O

responsável não apresentou provas das alegadas dificuldades na obtenção de tais documentos junto à prefeitura ou que as tenha levado ao conhecimento do Poder Judiciário por meio da ação cabível.

6.9. Logo, as alegações devem ser rejeitadas.

Das falhas meramente formais na prestação de contas

7. O recorrente defende que falhas meramente formais na prestação de contas não causaram dano ao erário. Nesse sentido, alega que:

a) as falhas na prestação de contas dos programas não passaram de incongruências de cunho meramente formal e não lesaram o erário (peça 92, p. 15);

b) as incongruências na prestação de contas em questão, além de não caracterizarem prejuízo ao erário, decorreram do tumultuado governo do ex-prefeito, que não tinha a experiência necessária para conhecer a fundo os trâmites administrativos das contas públicas (peça 92, p. 16);

c) o recorrente não auferiu qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida importando em enriquecimento ilícito, não causou lesão ao erário por ação ou omissão, dolosa ou culposa e não houve perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação dos recursos repassados (peça 92, p. 16).

Análise

8. O recorrente enfatiza que falhas meramente formais na prestação de contas não causaram dano ao erário, como também a sua falta de experiência administrativa teria causado incongruências na presente prestação de contas. Tais assertivas não merecem prosperar.

8.1. As irregularidades apuradas na prestação de contas apresentada ao FNDE pelo recorrente referem-se à realização de pagamentos a diversos fornecedores de bens e serviços para o município de Viseu/PA, através de retiradas únicas de recursos da conta vinculada aos programas, conforme se observa nos extratos bancários à peça 1, p. 48-52, em desacordo com a Resolução CD/FNDE 45, de 18/9/2007.

8.2. Após ter sido notificado pelo FNDE, o recorrente não apresentou a documentação probatória para validar os valores sacados da conta corrente do Bralf/2007 (peça 2, p. 68-82) e tampouco recolheu o valor questionado.

8.3. No Ofício 1285/2015-TCU-Secex/PA (peça 18), de 15/6/2015, estão detalhadas as irregularidades atribuídas ao recorrente como também são indicados os documentos necessários à demonstração da correta aplicação dos recursos perante o TCU:

‘a.1) Programa Brasil Alfabetizado-BRALF/2007:

BRALF/2007 - IRREGULARIDADE/IMPUGNAÇÃO (ORIGEM DO DÉBITO)	DATA	VALOR R\$
Pagamentos a diversos credores com lançamento de débito único (‘Pagtos Diversos Autorizados’) na conta vinculada ao Bralf/2007, sem apresentação de documentos (notas fiscais, recibos, etc.) que comprovem o nexo de causalidade dos pagamentos a cada favorecido	3/12/2007	14.380,00
Pagamentos a diversos credores com lançamento de débito único (‘Saque contra Recibo’) na conta vinculada ao Bralf/2007, sem a apresentação de documentos (notas fiscais, recibos, etc.) que comprovem o nexo de causalidade dos pagamentos a cada favorecido	26/12/2007	22.895,00

(...)

Ressalto que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios/dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do programa e

que o acervo documental citado deverá atender aos preceitos da Instrução Normativa 1/1997 da STN e Resoluções CD/FNDE 45/2007, 36/2008 e 40/2008.'

8.4. Como bem destacou o Relator, Min. Vital do Rêgo, no voto condutor do acórdão recorrido (peça 56, p. 2): '13. Tanto o pagamento a diversos credores com lançamento de um único débito, quanto a realização de saque em dinheiro para efetivação de diversos pagamentos a beneficiários e prestadores de serviços, conforme se observa do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados (peça 1, p. 46) e do extrato da conta bancária associada ao Bralf/2007 (peça 1. p. 48-52), impedem a comprovação de que os recursos assim utilizados foram, de fato, destinados aos beneficiários especificados, em afronta à Resolução FNDE 45/2007'.

8.5. O pagamento a diversos credores com lançamento de débito único sem a comprovação do nexo de causalidade dos pagamentos a cada favorecido por meio de notas fiscais, recibos, etc. é irregularidade grave conforme se verifica em farta jurisprudência sobre o tema:

Enunciado: 'A Administração municipal não deve efetuar o pagamento em espécie a fornecedores de gêneros alimentícios para o PNAE, haja vista que o saque de recursos da conta específica do programa deve ser realizado, exclusivamente, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que fique identificada sua destinação e credor, conforme disposições regulamentares da matéria' (Acórdão 2761/2008-Segunda Câmara, Rel. Min. Ubitaran Aguiar);

Enunciado: 'O saque de recursos da conta específica do Pnae deve ser realizado, exclusivamente, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, transferência eletrônica ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que fique identificada sua destinação e credor, conforme disposições regulamentares da matéria' (Acórdão 6271/2016-Segunda Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer);

Enunciado: 'O pagamento de despesa com recursos do Fundef deve ser feito mediante cheque nominativo ao prestador de serviço ou fornecedor contratado, no exato valor de cada fatura, a fim de que a operação possa ser claramente comprovada, sendo essa atitude regra básica da administração financeira pública' (Acórdão 4373/2014-Primeira Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro).

8.6. Portanto, a movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do programa por meio de saque efetuado diretamente no caixa, conforme comprovantes de retirada dos recursos e extratos bancários fornecidos pela instituição financeira em atendimento a diligência deste Tribunal, além de contrariar as normas específicas, impossibilita a identificação do destino e, consequentemente, do efetivo credor. Desse modo, deve ser rejeitada a alegação de que tais irregularidades seriam falhas 'meramente formais'.

8.7. A alegação de inexperiência administrativa por parte do recorrente não pode ser aceita como circunstância atenuante uma vez que a jurisprudência do TCU é firme no tocante à responsabilidade pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, **submetendo-se todo aquele que gere recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais**, nos termos do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Acórdãos 225/2000, 27/2004, 1.569/2007, da 2ª Câmara; Acórdãos 1.438/2008 e 6.636/2009, da 1ª Câmara; e Acórdãos 11/1997, 1.659/2006 e 59/2009, do Plenário).

8.8. Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.

Do não cabimento da restituição ao erário

9. O recorrente defende que não cabe a restituição ao erário dos recursos efetivamente aplicados nos programas. Nesse sentido, alega que:

a) a devolução integral dos recursos do Programa BRALF/2007 só seria possível na hipótese de não ter sido aplicado qualquer recurso em seu objeto (peça 92, p. 16);

b) o dever de indenizar tem como pressupostos a configuração de um dano, a existência de uma ação ou omissão voluntária e um liame que una esses dois requisitos, dando lugar assim a uma

relação de causa e efeito, identificado como nexos causal; o fundamento jurídico da responsabilidade de ressarcir é a existência de dano e a culpa do agente (peça 92, p. 17);

c) o dano indenizável, para restar caracterizado, deve ser concreto, palpável no mundo exterior, e não algo apenas presumido (peça 92, p. 17);

d) independentemente do tipo de ação que tenha sido ajuizada - se de improbidade, civil pública, procedimento administrativo ou penal -, devolve-se tão somente aquilo que não foi corretamente aplicado, de acordo com o princípio constitucional da razoabilidade e proporcionalidade (peça 92, p. 19);

e) a eventual hipótese de omissão do dever de prestar contas não é suficiente para impor obrigação de ressarcimento porque, mesmo relapso no cumprimento deste dever, o agente público pode ter dado destinação lícita aos recursos que administrou (peça 92, p. 19).

Análise

10. Não prospera a alegação de ausência de dano ao erário.

10.1. À luz dos elementos dos autos, e com o amparo de diversos julgados do TCU, afirma-se que a realização de pagamentos de diversos credores, utilizando saques em espécie, impede o estabelecimento do nexos de causalidade entre os saques realizados e a execução do objeto pactuado, prejudicando a comprovação do regular emprego dos recursos públicos, e fazendo surgir a presunção legal de débito a ser imputado aos responsáveis solidários, conforme entendimento predominante do TCU (Acórdãos 771/2010 – Plenário; 3005/2016 – Plenário; 53/2007 – Primeira Câmara; 1549/2008 – Segunda Câmara, 10581/2017-Primeira Câmara, Augusto Sherman).

10.2. Acrescenta-se que o recorrente não apresentou a documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento bem como outros documentos que comprovassem a execução do objeto do programa a fim de que o débito fosse afastado.

10.3. Informa-se, ainda, que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdãos 9004/2018-1ª Câmara, 635/2017-Plenário, 2781/2016-Plenário, dentre outros).

10.4. Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.

CONCLUSÃO

11. Da análise do recurso apresentado, conclui-se que:

a) eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal; o recorrente não apresenta provas da alegada dificuldade na obtenção de tais documentos junto à Prefeitura ou que as tenha levado ao Poder Judiciário;

b) rejeita-se a alegação de que as irregularidades atribuídas ao recorrente seriam falhas meramente formais uma vez que a movimentação dos recursos transferidos à conta bancária específica do programa por meio de saque efetuado diretamente no caixa impossibilita a identificação do destino e, conseqüentemente, do efetivo credor, sem a comprovação do correspondente nexos de causalidade;

c) é descabida a alegação de não cabimento do ressarcimento ao erário visto que o saque em espécie dos recursos da conta específica do convênio enseja débito, face à inexistência do correspondente e necessário nexos causal entre o desembolso e a despesa efetuada; além disso, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de

reconsideração interposto por Luis Alfredo Amin Fernandes contra o Acórdão 6355/2018-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, ao recorrente e aos demais interessados.”

É o relatório.