

TC 013.189/2012-3

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Município de
Viseu/PA.

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

Advogado: Nicholas Alexandre Campolungo,
OAB/PA 6.700 (procuração à peça 48).

Inte ressado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Inexecução parcial do objeto. Não comprovação de contrapartida. Medições e pagamentos indevidos. Contas Irregulares. Débito. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Provimento parcial para determinar a redução de parcela do débito imputado. Redução do valor da multa. Manutenção dos demais termos do Acórdão recorrido. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Na oportunidade, examina-se o recurso de reconsideração (peça 52), interposto por Luis Alfredo Amin Fernandes, contra o Acórdão 688/2015, prolatado pela 1ª Câmara do TCU, in Ata 3 (peça 46), vazado nos seguintes termos naquilo que interessa:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Luis Alfredo Amin Fernandes;

9.2. julgar irregulares as contas de Luis Alfredo Amin Fernandes, condenando-o ao pagamento da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data especificada até a efetiva quitação do débito, abatendo-se, na oportunidade, valores já ressarcidos e fixando-lhe o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social;

Valor original	Data da ocorrência
R\$ 362.092,05	3/7/2006
R\$ 362.092,05	4/9/2006
R\$ 362.092,05	3/1/2007

9.3. aplicar a Luis Alfredo Amin Fernandes, a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga 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 nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.5. remeter cópia do acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Pará, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial, instaurada pela Superintendência Regional do Pará do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/SR(01), em razão de omissão do recorrente no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos via Convênio 20.000/2006 - INCRA/SR(01) ao Município de Viseu/PA (peça 1, p. 45-53), SIAFI 559912 (peça 1, p. 57), visando a execução de obras de recuperação de 40 quilômetros de estradas vicinais, localizadas na referida municipalidade, mais precisamente no Projeto de Assentamento de Reforma Agrária denominado PA Cidapar 1ª Parte.

2.1. As ações previstas no referido instrumento de convênio totalizavam R\$ 1.206.973,49, cabendo ao INCRA o repasse de R\$ 1.086.276,14 e ao Município de Viseu/PA R\$ 120.697,35, a título de contrapartida, conforme ajustado na cláusula quinta (peça 1, p. 47).

2.2. Os recursos federais foram repassados via Ordens Bancárias 2006OB901235, de 28/6/2006, (peça 1, p. 61), 2006OB902072, de 31/8/2006, (peça 1, p. 65) e 2006OB904155, de 28/12/2006 (peça 1, p. 127). As duas primeiras, no valor de R\$ 362.092,05 (trezentos e sessenta e dois mil e noventa e dois reais e cinco centavos) e a última, no valor de R\$ 362.092,04 (trezentos e sessenta e dois mil e noventa e dois reais e quatro centavos). Tais montantes foram creditados na conta-corrente da Prefeitura de Viseu/PA, respectivamente, em 3/7/2006, 4/9/2006 e 3/1/2007 (peça 4, ps. 108, 110 e 114).

2.3. Registre-se também que o Convênio ora sob exame teve sua vigência fixada em 120 dias a contar da data de publicação de seu instrumento no DOU (22/6/2006), nos termos da Cláusula Terceira (peça 1, p. 47), posteriormente prorrogada até 30/12/2006, pelo Termo Aditivo (peça 1, p. 67).

2.4. Em síntese, o tomador de contas concluiu em seu Relatório (peça 2, p. 191-207) pela responsabilização do ex-prefeito Luis Alfredo Amin Fernandes, por omissão no dever de prestar contas, por terem sido apresentadas intempestivamente e conter uma série de impropriedades como a ausência de documentos essenciais e necessários à verificação da boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados. Na mesma oportunidade, evidenciou que a obra objeto do convênio vergastado foi executada parcialmente e fora do seu prazo de vigência.

2.5. Citado regularmente, mediante o Ofício 1614/2012-TCU/SECEX-PA, de 10/10/2012 (peça 16), o qual foi recebido em 30/10/2012, conforme AR que compõe a peça 17, o recorrente não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas, sendo considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.6. Após o regular desenvolvimento do processo foi prolatado o acórdão contra o qual se insurge o recorrente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 54-55), ratificados à peça 58 pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Luis Alfredo Amin Fernandes contra o Acórdão 688/2015 – TCU - 1ª Câmara do TCU, suspendendo os efeitos dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie recursal.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso reconhecer se possível:

a) eventual nulidade da citação, que teve como fundamento a omissão no dever de prestar contas e não a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos à municipalidade;

b) responsabilidade exclusiva do INCRA na fiscalização do cumprimento do plano de trabalho do ajuste;

c) documentos novos que comprovem a regularidade da aplicação dos recursos transferidos via Convênio;

d) suficiência da utilização de provas documentais como fotos, para comprovar a completa realização da obra contratada;

e) emprego da contrapartida pelo simples fato de a obra ter sido supostamente concluída; e

f) desnecessidade de demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos destinados e a despesas realizadas.

Suposta nulidade da citação do recorrente

5. No que respeita ao suposto equívoco do fundamento de sua citação – omissão no dever de prestar contas -, o recorrente alega que apresentou parcialmente as contas relativas às despesas do Convênio sob exame em 25/06/2007, por meio do Ofício 251/GP, encaminhado à Superintendência Regional do Incra no Estado do Pará. Também sustenta que a prestação final de contas se deu em 23/03/2009, não tendo se omitido quanto ao dever que lhe era imposto. Ademais, defende que a prestação de contas tardia não implica que as contas não foram prestadas, ou que tenha se quedado omissos.

Análise

5.1. Inicialmente, de fato, o recorrente foi citado pelos Ofícios TCU/Secex-PA 1.527, de 27/09/2012; e 1.614, 10/10/2012, sob o fundamento de omissão no dever de prestar contas.

5.2. Contudo, nova citação foi promovida em 25/11/2013, por meio do Ofício 1.904 – TCU/Secex-PA, restando claro não se tratar o objeto da investigação da TCE instaurada de mero descumprimento formal do prazo para a apresentação das contas relativas ao ajuste, e sim da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais que lhe foram transferidos. Confira-se excerto daquilo que interessa dessa citação:

“[...]”

2. O débito é decorrente da impugnação total das despesas realizadas com recursos do Convênio 20.000/2006-INCRA/SR-01, SIAFI 559912, celebrado entre o INCRA e a Prefeitura Municipal de Viseu/PA e tendo por objeto obras de infraestrutura em área do Projeto de Assentamento CIDAPAR-Primeira Parte, em decorrência das irregularidades seguintes:

a) não entrega dos documentos referentes ao Convênio 20.000/2006-INCRA/SR-01, SIAFI 559912, pelo Senhor Luís Alfredo Amin Fernandes, Prefeito Municipal de Viseu/PA à época dos fatos, gestão 2005 a 2008, ao seu sucessor na Prefeitura Municipal de Viseu/PA, contrariando o disposto no artigo 30, § 1º, da IN/STN 1/1997;

b) apresentação somente de cópias dos documentos fiscais, em desacordo com os termos do artigo 30 da IN/STN 1/1997;

- c) pagamentos efetuados pelos cheques 850.033 no valor de R\$ 350.000,00 e 850.034 no valor de R\$ 12.000,00, em 28/07/06 e 08/08/06, respectivamente, considerando que a homologação do procedimento licitatório deu-se em 27/07/06 e a Nota Fiscal 0172 data de 28/07/06, e que esses pagamentos correspondem ao valor da primeira das três parcelas, ou seja, de 33% da obra, enquanto que na vistoria realizada um mês depois, em 27/8/2006, se constatou a execução de apenas 7,84% da obra (peça 1, p. 79-83), o que caracteriza pagamento antecipado em desacordo com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64;
 - d) ausência de depósito de parte da contrapartida, no valor de R\$ 80.741,04, na conta do convênio, contrariando o disposto no artigo 7º, inciso XIX, da IN/STN 1/1997;
 - e) inconsistência entre a Relação de Pagamentos apresentada na Prestação de Contas das Parcelas 2 e 3 (peça 4, p. 85) e os valores constantes dos extratos de conta corrente (peça 4, p. 118) quanto aos valores de contrapartida, em desacordo com os artigos 7º, inciso II, e 20 da IN/STN 1/1997;
 - f) não atendimento do prazo para apresentação de relatórios e prestação de contas, conforme determinam as cláusulas segunda, item 2, a linha "c", e nona do convênio;
 - g) execução física parcial da obra: execução de 28 km de estradas vicinais quando o objeto conveniado foi a recuperação de 40 km, sendo que 41,54% (11,63 km) foram executados no prazo de vigência e os restantes 58,46% (16,37 km) fora do prazo de vigência do convênio;
 - h) execução física e financeira parcialmente efetuada após o prazo de vigência do convênio, em desacordo com o artigo 8º, inciso V, da IN/STN 1/1997.
- Dispositivos violados: artigo 38, inciso II, alínea "d", da IN STN 1/1997, e artigos 66 e 148 do Dec. 93872/1986 e artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64.
[...]"

5.3. Portanto, verifica-se ante a clareza dos indícios de irregularidades apontadas no Ofício 1.904 – TCU/Secex-PA, de 25/11/2013, que não houve vício na citação do recorrente capaz de acarretar a nulidade do Acórdão recorrido, porquanto os fundamentos de sua condenação se alinham aos da preliminar promovida.

Responsabilização exclusiva do Incra quanto à fiscalização das obras contratadas

6. Com fulcro na alínea 'b' do item 1 da cláusula segunda do Termo de Convênio 20.000/06 – Incra/SR-01, o recorrente defende que a competência para acompanhar e fiscalizar os conveniados é exclusiva do Incra, não cabendo ser ele responsabilizado pela boa execução dos serviços contratados.

Análise

6.1. Assim dispõe a alínea 'b' do item 1 da cláusula segunda do Termo de Convênio 20.000/06 – Incra/SR-01 (peça 1, p. 45), transcrita *in litteris*:

“1 – Compete ao CONCEDENTE:

[...]

b) acompanhar e fiscalizar os trabalhos conveniados, por meio de técnicos devidamente habilitados, verificando a exata aplicação dos recursos do convênio e avaliando os resultados em conjunto com a(s) associação(s) existente(s) no(s) Projeto(s) de Assentamento;”

6.2. Trata-se, na espécie, do exercício da função gerencial fiscalizadora pelo concedente, que, por meio de agentes qualificados, poderá reorientar ações e acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução, nos termos do art. 23, da IN/STN 1, de 1997.

6.3. Tal atividade de acompanhar e fiscalizar os trabalhos conveniados, conforme preconizada no termo de convênio, não transfere ao Incra a responsabilidade do conveniente por demonstrar a correta aplicação dos recursos federais que lhe foram confiados.

6.4. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal 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 desses valores, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 (Acórdãos 6636/2009-TCU-1ª Câmara e 628/2014-TCU-2ª Câmara), não merecendo prosperar também mais essa alegação recursal.

Existência de documentos novos a comprovar a regularidade do Convênio

7. Também defende o recorrente que o Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, por meio da Superintendência Regional do Incra no Estado do Pará, expediu em 5/11/2008 Termo de Aceitação da obra objeto do Convênio 20.000/06 – Incra/SR-01, que atesta a execução e o recebimento das obras contratadas (peça 52, p. 134).

Análise

7.1. Para a presente análise faz-se imperioso transcrever trecho do Termo de Aceitação referido:

“Tendo constatado que os serviços reúnem condições para o recebimento, **considerando apenas o aspecto físico e sem se ater ao valor contratado**, a Comissão de Recebimento considera aceita as mesmas, ficando estipulado o prazo de observação de 90 (noventa) dias, de acordo com o contrato. (destaques acrescidos)

7.2. De plano, ressalte-se que o termo de aceitação juntado aos autos se refere apenas à recuperação de 15 km de estradas, e não à totalidade contratada de 40 km.

7.3. É consabida a jurisprudência do TCU no sentido de que a existência física do objeto, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou instrumento congêneres, quando não ficar caracterizado o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas com o objeto do ajuste (v. g. Acórdão 2675/2012, do Plenário; Acórdãos 3927/2008 e 1477/2012, da 2ª Câmara; e Acórdão 755/2012, da 1ª Câmara).

7.4. Por isso mesmo, compete ao responsável prestar contas da integralidade das verbas federais recebidas, cabendo-lhe o ônus da prova quanto à boa e regular aplicação desses recursos. Em outras palavras, deve o gestor demonstrar, por meio de notas fiscais, recibos, procedimentos licitatórios, contratos, extratos bancários, cópias de cheques e ordens de pagamento, que a obra foi executada com os recursos destinados pelo ajuste (v. g. Acórdão 1395/2015 – 1ª Câmara; Acórdão 852/2014 – 2ª Câmara).

7.5. Por oportuno, a análise do nexo de causalidade necessária entre os recursos destinados à consecução dos objetivos do Convênio e as despesas realizadas será realizada ao final desta.

Suficiência de registros fotográficos como prova documental

8. O recorrente junta seis fotos, referentes à recuperação do trecho de estrada que liga Seringal e Cristal, que, segundo afirma, comprovam a conclusão dos trechos conveniados (peça 52, p. 135).

Análise

8.1. Ao contrário do que sustenta o recorrente, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (v. g. Acórdão 3882/2014 – 2ª Câmara; Acórdão 1324/2014 – 1ª Câmara), a apresentação de fotografias e declarações, desacompanhadas de provas mais consistentes, é insuficiente para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, porque, embora possam, eventualmente, demonstrar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados.

8.2. De fato, fotografias por si só podem, eventualmente, sinalizar que o objeto fora executado, porém, não informam quando e com que recursos ele foi realizado. Por essa razão, para a comprovação da regular aplicação dos recursos de convênios, a legislação exige uma série de documentos (art. 28 e 30 da IN 1 STN/1997), sendo as fotografias apenas complementares para tal comprovação.

8.3. E mesmo que a obra tivesse sido integralmente concluída, o que, repise-se, não foi o caso, não haveria contradição alguma no fato de admitir-se que as fotos acostadas pelo recorrente poderiam comprovar a conclusão da obra, e, ainda assim, requerer-se a devolução dos recursos. Reitera-se que o exame do nexos de causalidade entre os recursos do convênio e sua aplicação na recuperação das estradas vicinais do Município de Viseu-PA será realizada ao término desta instrução.

8.4. Assim, em razão da reduzida força probatória das fotos como prova documental da comprovação dos recursos transferidos, não assiste razão ao recorrente nesse ponto.

Emprego da contrapartida a cargo do convenente

9. O recorrente sustenta a integral aplicação da contrapartida em razão de a obra ter sido plenamente concluída e entregue ao Município de Viseu-PA.

Análise

9.1. Novamente aqui se faz necessário o esclarecimento de que a execução física da obra foi apenas parcial, porquanto apenas 28 km de estradas vicinais da municipalidade foram concluídos, quando o ajuste previu a recuperação de 40 km.

9.2. E ainda assim à contrapartida também se aplica a exegese de se demonstrar o nexos de causalidade dos recursos de origem municipal com os gastos efetuados, cuja análise será feita adiante.

Nexos de causalidade entre os recursos transferidos à conta do Convênio e as despesas realizadas

10. Segundo o recorrente o que de fato importa é “*se a obra foi ou não executada e a prestação de contas foi encaminhada. Tendo sido executada e devidamente prestadas as contas, falecem de imediato os motivos que ensejaram o julgamento pela irregularidade das contas, [...]*”

Análise

10.1. Registre-se que os recursos relativos à obra conveniada foram movimentados na conta-corrente 17.165-4, agência 253-4, do Banco do Brasil, posteriormente transportada para a agência 4.413-X do mesmo estabelecimento bancário, conforme tabela a seguir:

Data	Débito (reais)	Crédito (reais)	Saldo (reais)	Extrato
26/06/2006	0,00	0,00	0,00	Peça 4, p. 108
03/07/2006	0,00	362.092,05	362.092,05	Peça 4, p. 108
28/07/2006	350.000,00	0,00	12.092,05	Peça 4, p. 108
08/08/2006	12.000,00	0,00	92,05	Peça 4, p. 109
04/09/2006	0,00	362.092,05	362.184,10	Peça 4, p. 110
05/09/2006	362.000,00	0,00	184,10	Peça 4, p. 110
03/01/2007	0,00	362.092,04	362.276,14	Peça 4, p. 114
04/01/2007	11.000,00	0,00	351.276,14	Peça 4, p. 114

04/01/2007	351.000,00	0,00	276,14	Peça 4, p. 114
07/03/2007	270,00	0,00	6,14	Peça 4, p. 116
15/05/2007	0,00	270,00	276,14	Peça 4, p. 118
25/05/2007	270,00	0,00	6,14	Peça 4, p. 118

10.2. É conveniente também resumir as notas fiscais emitidas pela empresa Avante Construtora e Comércio Ltda. e que constam dos autos:

Nota fiscal	Data	Valor (reais)	Documento
172	28/07/2006	362.000,00	Peça 4, p. 93
174	28/07/2006	40.232,45	Peça 4, p. 99
178	<u>05/09/2006</u>	<u>362.000,00</u>	Peça 4, p. 96
177	04/01/2007	362.000,00	Peça 4, p. 104
179	31/05/2007	80.741,04	Peça 4, p. 105

10.3. Compulsando as duas tabelas, observa-se que apenas a NF 177, emitida em 05/09/2006, no valor de R\$ 362.000,00, corresponde ao débito constante do extrato do Banco do Brasil na mesma data e que consta à peça 4, p. 110.

10.4. Considerando o nexo de causalidade entre esses recursos relativos à NF 177 e o débito constante do extrato bancário da conta-corrente específica do ajuste, e ainda que foram recuperados 28 km dos 40 km previstos, o que equivale a 70% do objeto conveniado, pode-se deduzir esse valor (corresponde a aproximadamente 33% dos recursos federais transferidos) do débito integralmente imputado ao recorrente.

10.5. No que diz respeito à contrapartida a cargo do Município de Viseu-PA, supostamente paga à empresa Avante Construtora e Comércio Ltda., consoante as NF 174 e 179, emitidas nos dias 28/07/2006 e 31/05/2007, nos montantes de R\$ 40.232,45 e 80.741,04, respectivamente, também não se vislumbra nexo de causalidade algum com os pagamentos efetuados e que constam do extrato bancário da conta-corrente específica do convênio sob exame, não merecendo prosperar a alegação de aplicação dos recursos da contrapartida na consecução dos objetivos previstos no acordo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Luis Alfredo Amin Fernandes contra o Acórdão 688/2015, prolatado pela 1ª Câmara do TCU, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inc. I, e 33, da Lei 8.443, de 1992:

I - conhecer do recurso e, no mérito, dar provimento parcial para excluir do débito de que trata o subitem 9.2 do acórdão recorrido a parcela de R\$ 362.000,00, correspondente a segunda parcela relacionada à obra objeto do ajuste, e para reduzir o valor da multa fixada no subitem 9.3 (valor a ser definido pelo relator), conferindo a seguinte redação ao subitem 9.2:

9.2. julgar irregulares as contas de Luís Alfredo Amin Fernandes, condenando-o ao pagamento da quantia abaixo discriminada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data especificada até a efetiva quitação do débito, abatendo-se, na oportunidade, valores já ressarcidos e fixando-lhe o prazo de quinze dias, desde a ciência, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social;



Valor original	Data da ocorrência
R\$ 362.092,05	3/7/2006
R\$ 92,05	4/9/2006
R\$ 362.092,05	3/1/2007

II - dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao recorrente e aos interessados, à Procuradoria da República no Estado do Pará, e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 29 de maio de 2015.

(assinado eletronicamente)

Elizeu Grosskopf Schlottfeldt Junior
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4545-4