

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 042.831/2012-1

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Entidades: Município de Viseu - PA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Responsável: Luis Alfredo Amin Fernandes (067.542.102-06)

Representação legal: Nicholas Alexandre Campolungo (OAB/PA 6.700)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INCRA. RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. INSUFICIÊNCIA DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS AO TRIBUNAL A TÍTULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS APRESENTADOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, ex-Prefeito do Município de Viseu/PA, contra o Acórdão 4809/2014-1ª Câmara.

2. O presente feito trata, originalmente, de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/PA, em razão de supostas irregularidades na prestação de contas do Convênio 23.000/2006 - Incra/SR-01 (Siafi 560704), firmado com o Município de Viseu/PA, com vistas à execução de obras de recuperação de 22,0 km de estradas vicinais, com vigência estipulada para o período de 30/6/2006 a 26/11/2006.

3. Após a regular citação do Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 4809/2014-1ª Câmara, julgar irregulares as suas contas, condená-lo ao pagamento do débito consignado no item 9.1 da decisão e imputar-lhe a multa especificada no art. 57 da Lei 8.443/1992.

4. Irresignado com essa deliberação, o responsável ingressou com recurso de reconsideração, o qual recebeu a seguinte análise no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) – transcrição parcial (peça 46):

3. O valor original do convênio era de R\$ 516.461,91, cabendo ao Incra o repasse de R\$ 464.815,72 e ao município a contrapartida de R\$ 51.646,19. No entanto, por conta da avença, foram realizados dois repasses ao município, cada um no valor de R\$ 154.938,57, em 30/6/2006 e 31/8/2006, perfazendo recursos federais no total de apenas **R\$ 309.877,14** (reduzindo-se, proporcionalmente, a contrapartida municipal para R\$ 34.430,79).

4. No âmbito deste Tribunal, inicialmente, o ex-Prefeito Luis Alfredo Amin Fernandes foi citado pela omissão no dever de prestar contas, tendo apresentado, juntamente com suas alegações de defesa, documentos tendentes a comprovar as despesas realizadas com os recursos do convênio (peças 16, p. 2-57; 12, p. 1-60; 13, p. 1-55; 14, p. 1-55; e 15, p. 1-55).

5. Levando em conta os demais indícios de irregularidades apontados no relatório da auditoria realizada pelo órgão repassador, a Secex/PA considerou que os elementos apresentados não eram suficientemente hábeis a comprovar a regularidade das despesas, razão pela qual expediu novo expediente de citação, desta feita solicitando esclarecimentos a respeito das seguintes irregularidades:

“a) não identificação do convênio nas Notas Fiscais 000140, 00011, 000819, 000107, 000225, 000176 e 000149 (...);

b) realização de compras de gêneros alimentícios (NF nº 819), no valor de R\$ 3.557,28, sem qualquer previsão para tal despesa na planilha de custos (...);

c) realização de 7 processos licitatórios dentro desse convênio, dos quais 6 se referem diretamente com a obra, o que caracteriza o fracionamento dos serviços (...);

d) não especificação, na Carta Convite 035/2006, dos equipamentos que estavam sendo locados (...);

e) inconsistência entre os serviços de pontes e bueiros indicados no relatório de aplicação financeira emitido pelo Incra em 17/6/2009, no valor total de R\$ 46.527,36, e as notas fiscais 231, 173, 176, 180 e 232, no montante de R\$ 244.868,38;

f) apresentação de cópia das notas fiscais 180, 231, 255 e 227, que se referem ao Convênio 23.000/2006, Siafi 560705, em que os valores R\$ 59.617,00, R\$ 31.411,99 = R\$ 48.627,38 – R\$ 17.215,39, R\$ 31.920,00 e R\$ 23.940,00 não estão contidos entre os pagamentos efetuados com os recursos das 1ª e 2ª parcelas que foram liberadas nesse convênio (...);

g) apresentação somente de cópias dos documentos fiscais (...);

h) não atendimento do prazo para apresentação de relatórios e prestação de contas (...);

i) não apresentação das Notas fiscais 819 e 107, constante da Relação de Pagamentos referente à 1ª parcela de liberação de recursos (peça 1, p. 93), emitidas em 20/7/2006, nos valores de R\$ 3.557,28 e R\$ 3.646,84, respectivamente (...);

j) utilização do cheque 850.026, na prestação de contas da 1ª parcela de liberação dos recursos, para pagar quatro fornecedores distintos (...);

k) realização das despesas com os recursos da contrapartida do município fora do período das prestações de contas (...).”

5.1. A nova citação foi regularmente recebida no endereço do responsável, pela mesma pessoa que recebera a citação anterior. No entanto, o responsável optou por não apresentar alegações de defesa.

5.2. Ante a revelia, embora o Ministério Público junto ao TCU tenha proposto o acatamento parcial das alegações de defesa iniciais do responsável (peça 28), proferiu-se o acórdão recorrido, o

qual, como visto, julgou irregulares suas contas e impôs-lhe débito correspondente à totalidade dos recursos federais repassados, bem como a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

6. *Inconformado, o responsável interpôs recurso de reconsideração, que é objeto do presente exame.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. *Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 40-41), acolhido por despacho do Exmo. Relator, Ministro Benjamin Zymler, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido (peça 43).*

EXAME TÉCNICO

8. Delimitação

8.1. *O presente recurso tem por objeto examinar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 23.000/2006 - Incra/SR-01.*

9. *A comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 23.000/2006 - Incra/SR-01.*

9.1. *Alega o ex-Prefeito Luís Alfredo Amin Fernandes que:*

a) apresentou alegações de defesa em 1/7/2013, de modo que a decretação de sua revelia em virtude de uma segunda citação viola os princípios do contraditório, da ampla defesa e da verdade real;

b) é inquestionável que a obra foi 100% concluída;

c) se existiu alguma irregularidade, foi meramente formal, como demonstram as observações formuladas no Parecer do MP/TCU.

9.2. *Análise:*

9.3. *O recorrente apresentou alegações de defesa a respeito da citação formulada por meio do Ofício 463/2013-TCU/Secex-PA (peça 10), que o indagava simplesmente sobre a “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 23.000/2006, Siafi 560704, em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal”.*

9.4. *No entanto, verificou-se que o relatório da auditoria realizada pelo órgão repassador apontava para uma série de outros indícios de irregularidades (listadas nas alíneas “a” a “j”, acima), não sanados pelos elementos apresentados, razão pela qual o Tribunal expediu novo expediente de citação (Ofício 1.784/2013-TCU/Secex-PA, peça 21), indagando agora sobre a “impugnação total das despesas realizadas com recursos das 1ª e 2ª parcelas do Convênio 23.000/2006, Siafi 560704”, em razão dos mencionados indícios.*

9.5. *Ora, essa renovação da citação deu-se justamente em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que se veriam obviamente vulnerados caso o responsável fosse condenado por irregularidades que desconhecesse. No entanto, este, embora regularmente citado, absteve-se de apresentar defesa, sendo devidamente declarado revel, dando-se prosseguimento ao processo, em estrita observância do artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Logo, não lhe assiste razão alguma em protestar contra essa medida.*

9.6. *Já o segundo argumento do recorrente é inócuo, porque, em nenhum momento, na deliberação recorrida, foi questionada a execução física do convênio em exame. Além disso, segundo preceitua a remansosa a jurisprudência desta Corte de Contas, a comprovação da realização do objeto pactuado não basta para afastar a imputação de débito, pois cumpre, também, demonstrar que*

este foi executado com os valores transferidos para este mister, conforme assente, e.g., nos seguintes julgados:

Acórdão 3589/2009 - Primeira Câmara

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO E A REALIZAÇÃO DAS DESPESAS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA.

1. Julgam-se irregulares as contas do responsável que não apresenta documentos hábeis a comprovar o liame de causalidade entre a verba transferida e a execução do objeto do convênio, condenando-o ao pagamento do débito apurado e da multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992.

2. A aplicação de recursos federais é considerada regular quando se certifica a execução do objeto pactuado e se comprova o seu custeio com os valores determinados, como se marcados fossem, provenientes do ajuste específico, de modo a deixar claro o nexo de causalidade entre a importância repassada e o fim a que ela se destina.”

Acórdão 459/2014 - Primeira Câmara

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS REALIZADAS. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

- A mera execução física do objeto do convênio, por si só, não comprova a regular aplicação dos recursos públicos federais transferidos, cabendo ao responsável necessariamente demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto.”

9.7. E é justamente a falta de comprovação da correspondência entre os recursos repassados e o objeto realizado, devido à insuficiência da documentação trazida aos autos pelo recorrente, que se encontra em questão nos presentes autos, o que desconstitui o argumento final do recorrente, eis que não se trata de irregularidade meramente formal.

9.8. Foram os seguintes os processos licitatórios (cartas convites) realizados pelo município, para a execução do objeto conveniado, de acordo com as alegações de defesa iniciais trazidas aos autos pelo recorrente:

Tabela 1

| CC | Vencedor | Homolog. | Valor (R\$) | Bens/serviços | Págs. |
|-----------|-----------------|-----------------|--------------------|---|---------------------------|
| 34/2006 | Posto Ajuruteua | 12/07/2006 | 79.998,50 | Fornecimento de 41.450 litros de óleo diesel para recuperação de 22 km estradas vicinais no trecho da vicinal Japim/Timbosal | pç. 16, p.20 e 28 |
| 35/2006 | J. W. R. Abdon | 12/07/2006 | 79.800,00 | Locação de equipamentos para o trecho da vicinal Japim/Timbosal | pç. 16, p.21 pç. 15, p.4 |
| 36/2006 | Avante Constr. | 13/06/2006 | 149.581,00 | Recuperação de 102 m de ponte de madeira no trecho da vicinal Japim/Timbosal | pç. 16, p.22 pç. 15, p.46 |
| 37/2006 | Artecon | 13/07/2006 | 22.448,00 | Fornecimento de 155 tubos de concreto para recuperação de 22 km estradas vicinais no trecho da vicinal Japim/Timbosal | pç. 16, p.23 pç. 14, p.31 |
| 38/2006 | Aspam | 17/07/2006 | 9.900,00 | Construção de um barracão no canteiro de obras no trecho da vicinal Japim/Timbosal | pç. 16, p.24 pç. 13, p.14 |
| 39/2006 | J. W. R. Abdon | 17/07/2006 | 54.472,58 | Fornecimento de 135.841,84 m ³ de material laterítico para recuperação de 22 km estradas vicinais no trecho da vicinal | pç. 16, p.25 pç. 13, |

| | | | | | |
|--------------|-----------------------|------------|-------------------|---|---|
| | | | | <i>Japim/Timbosal</i> | <i>p.46-47</i> |
| 40/2006 | <i>J. W. R. Abdon</i> | 18/07/2006 | 112.502,77 | <i>Assentamento de tubos de concreto e construção de 24 metros de pontilhão no trecho da vicinal Japim/Timbosal</i> | <i>pç.16, p.26 pç.12, p.28-29</i> |
| Total | - | - | 508.702,85 | - | - |

9.9. De pronto, verifica-se que, de fato, foi largamente ultrapassado o limite máximo para convite, de até R\$ 150.000,00, previsto no art. 23, I, “b”, da Lei 8.666/1993, para obras e serviços de engenharia, o que configura o fracionamento de despesas apontado pelo órgão repassador e demandado no ofício de citação não respondido pelo recorrente, visto que se trata de serviços relativos à mesma obra, que não careciam de repartição entre empresas especializadas, muito menos em sete parcelas, como praticado pelo município.

9.10. São apresentados, a seguir, os principais dados das relações de pagamento, confrontados com os extratos bancários, todos apresentados pelo responsável em suas alegações de defesa iniciais. A fonte 1 refere-se aos pagamentos custeados com recursos federais, enquanto que a fonte 2, aos custeados com recursos municipais, e a sigla “N.D.” significa “não disponível”.

Tabela 2

A) Primeira Relação de Pagamentos (peça 1, p. 93)

| Fonte | N.F. | Emitente | Valor (R\$) | Data | Cheque | Valor (R\$) | Data | Pág. |
|--------------|-------------|------------------------------|--------------------|-------------|---------------|--------------------|-------------|------------------------|
| 1 | 5552 | <i>Posto Ajuruteua Ltda.</i> | 23.999,55 | 20/07/2006 | 850021 | 23.999,55 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 224 | <i>J. W. R. Abdon</i> | 23.940,00 | 20/07/2006 | 850022 | 23.940,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 173 | <i>Avante Ltda.</i> | 44.982,00 | 20/07/2006 | 850023 | 44.982,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 140 | <i>Artecon S/A</i> | 7.104,00 | 20/07/2006 | 850024 | 7.104,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 11 | <i>Aspam Ltda.</i> | 9.900,00 | 21/07/2006 | 850025 | 9.900,00 | 21/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 107 | <i>Orbino R. Monteiro</i> | 3.646,84 | 20/07/2006 | 850026 | 42.200,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 225 | <i>J. W. R. Abdon</i> | 34.457,19 | 20/07/2006 | 850026 | 0,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 819 | <i>J. P. Silva Comércio</i> | 3.557,28 | 20/07/2006 | 850026 | 0,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | Recibo | <i>Antônio Napoleão</i> | 538,70 | 20/07/2006 | 850026 | 0,00 | 20/07/2006 | <i>pç.1, p.95</i> |
| 1 | 225 | <i>J. W. R. Abdon</i> | 2.800,00 | 08/08/2006 | 850027 | 2.800,00 | 08/08/2006 | <i>pç.1, p.97</i> |
| 2 | 225 | <i>J. W. R. Abdon</i> | 17.215,39 | 20/11/2006 | 850035 | 17.215,39 | 20/11/2006 | <i>pç.1, p.103</i> |

| | | | | | | |
|------------------|-------------------|---|---|-------------------|---|---|
| Subtotais | 172.140,95 | - | - | 172.140,94 | - | - |
|------------------|-------------------|---|---|-------------------|---|---|

B) Segunda Relação de Pagamentos (peça 1, p. 121, e também p. 123 e 125 e peça 16, p. 6)

| Fonte | N.F. | Emitente | Valor (R\$) | Data | Cheque | Valor (R\$) | Data | Pág. |
|------------------|-------------|-----------------------|--------------------|-------------|---------------|--------------------|-------------|-------------|
| 1 | 5606 | Posto Ajuruteua Ltda. | 23.999,55 | 05/09/2006 | 850028 | 23.999,55 | 05/09/2006 | pç.1, p.99 |
| 1 | 267 | J. W. R. Abdon | 23.940,00 | 05/10/2006 | 850029 | 23.940,00 | 05/09/2006 | pç.1, p.99 |
| 1 | 176 | Avante Ltda. | 44.982,00 | 05/09/2006 | 850030 | 44.982,00 | 05/09/2006 | pç.1, p.99 |
| 1 | 232 | J. W. R. Abdon | 46.660,00 | 05/09/2006 | 850032 | 46.660,00 | 05/09/2006 | pç.1, p.99 |
| 1 | 149 | Artecon S/A | 15.344,00 | 05/09/2006 | 850033 | 15.344,00 | 05/09/2006 | pç.1, p.99 |
| 2 | 231 | J. W. R. Abdon | 17.215,39 | 05/09/2007 | 850036 | 17.215,39 | N.D. | N.D. |
| Subtotais | | | 172.140,94 | - | - | 172.140,94 | - | - |

9.11. Verifica-se, nessas tabelas, que o total de pagamentos supostamente custeados por recursos federais, de R\$ 309.851,11 (R\$ 172.140,95 - R\$ 17.215,39 + R\$ 172.140,94 - R\$ 17.215,39), corresponde, grosso modo, ao total repassado pelo Incra, de R\$ 309.877,14. Além disso, como destacado pelo Ministro Relator a quo, há correspondência entre as notas fiscais (pelo menos as atribuídas aos recursos federais) e os débitos no extrato bancário, à exceção da NF 267, constante da 2ª tabela, a qual aparece com a data de emissão de 5/10/2006 e de débito bancário de 5/9/2006, em evidente incoerência.

9.12. Finalmente, os principais dados das notas fiscais mencionadas pelo responsável nas referidas alegações de defesa são resumidos no quadro abaixo:

Tabela 3

| N.F. | Emitente | Data | Valor (R\$) | Objeto | Págs. |
|-------------|--------------------|-------------|--------------------|---|--------------------------|
| 11 | Aspam Ltda. | 20/07/2006 | 9.900,00 | "Valor referente a construção do barracão do canteiro de obras para recuperação da vicinal Japim-Timbosal no Município de Viseu/PA". Não cita convênio. | pç.13, p.43-44 |
| 107 | Orbino R. Monteiro | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. |
| 140 | Artecon S/A | 20/07/2006 | 7.104,09 | Aquisição de tubos de concreto. | pç.13,p.10 |
| 149 | Artecon S/A | 05/09/2006 | 15.344,00 | Aquisição de tubos de concreto. | pç.13,p.12 pç.16,p.16 |
| 173 | Avante Ltda. | 20/07/2006 | 44.982,00 | "Pagamento da primeira medição de construção de ponte madeira na vicinal Japim-Timbozal, período 20/07/06 a 05/09/06." | pç.14,p.24 |

| | | | | | |
|--------|-----------------------|------------|-----------|---|----------------------------|
| 176 | Avante Ltda. | 05/09/2006 | 44.982,00 | "Pagamento da segunda parcela da construção de ponte de madeira na vicinal Japim-Timbozal, Convite nº 036/2006." | pç. 14,p.26 pç. 16,p.12 |
| 180 | Avante Ltda. | 05/10/2006 | 59.617,00 | "Pagamento final do Convite nº 036/2006, construção de ponte de madeira do Convênio 23.000/2006-SR 01/PMV". | pç. 14,p.28 |
| 224 | J. W. R. Abdon | 20/07/2006 | 23.940,00 | "Locação de equipamentos destinados à (...) recuperação de 22 km da estrada vicinal no trecho (...) [Japim-Timbozal] (...). Convênio 23000/06 INCRA/SR-01." | pç. 15,p.40 |
| 225 | J. W. R. Abdon | 20/07/2006 | 54.472,58 | "Material laterítico, para serviços de terraplenagem e revestimento primário, para vicinal Japim Timbozal". | pç. 12,p.22 |
| 227 | J. W. R. Abdon | 05/09/2006 | 23.940,00 | "Locação de equipamentos destinados à (...) recuperação de 22 km da estrada vicinal no trecho (...) [Japim-Timbozal] (...). Convênio 23000/06 INCRA/SR-01." | pç. 16,p.11 |
| 231 | J. W. R. Abdon | 05/10/2006 | 48.627,38 | "Pagamento final da Carta Convite nº 040/2006. Assentamento de tubos de concreto e construção de 24,0 m de pontilhão". | pç. 12,p.57 pç. 16,p.19 |
| 232 | J. W. R. Abdon | 05/09/2006 | 46.660,00 | "Adiantamento (...) da Carta-Convite nº 040 - Assentamento de tubos de concreto armado (bueiros) e construção de 24,0 m de pontilhão. Convênio 23.000/06". | pç. 16,p.14 |
| 255 | J. W. R. Abdon | 05/09/2006 | 31.920,00 | "Locação de equipamentos destinados à (...) recuperação de 22 km da estrada vicinal no trecho (...) [Japim-Timbozal]." | pç. 15,p.42 |
| 267 | J. W. R. Abdon | 05/10/2006 | 23.940,00 | "Locação de equipamentos destinados à (...) recuperação de 22 km da estrada vicinal no trecho (...) [Japim-Timbozal] (...). Convênio 23000/06 INCRA/SR-01." | pç. 15,p.45 |
| 819 | J. P. Silva Comércio | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. |
| 5552 | Posto Ajuruteua Ltda. | 20/07/2006 | 23.999,55 | "Óleo diesel. (...) para a (...) recuperação da estrada vicinal no trecho (...) [Japim-Timbozal]. Convênio 23.000/06 INCRA/SR-01". | pç. 15,p.2 |
| 5606 | Posto Ajuruteua Ltda. | 05/09/2006 | 23.999,55 | "Óleo diesel. (...) para a (...) recuperação da estrada vicinal no trecho (...) [Japim-Timbozal]. Convênio 23.000/06 INCRA/SR-01". | pç. 15,p.3 pç. 16,p.8 |
| Recibo | Antônio Napoleão | N.D. | N.D. | N.D. | N.D. |

9.13. No voto condutor (peça 31) do Acórdão 4809/2014-TCU-1ª Câmara, ora recorrido, o Ministro Relator, embora admitindo "a existência de nexo de causalidade entre as despesas descritas nas notas fiscais fotocopiadas e a movimentação bancária dos recursos do convênio", propôs que as contas do responsável fossem julgadas irregulares, principalmente, porque não foram localizados os documentos originais relativos à execução do Convênio 23.000/2006 (em inspeção financeira realizada pela Comissão de TCE do Incra, no período de 16 a 21/2/2009, cf. peça 1, p. 165), e por haver relatado outra TCE instaurada pelo Incra, objeto do TC 027.209/2012-1, em que os documentos apresentados pelo mesmo responsável ora recorrente, a título de prestação de contas do Convênio 60.000/2005-Incra/SR-01, foram rejeitados em razão de conterem documentação fiscal comprovadamente adulterada.

9.14. *No voto condutor do Acórdão 465/2014-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal deliberou sobre esse processo, o Ministro Relator a quo registrou que:*

*“O ofício de encaminhamento da prestação de contas informa gastos de **R\$ 518.406,43**. Esse seria o valor da **Nota Fiscal 174, emitida pela Avante Construtora e Comércio Ltda.**, suposta executora dos serviços, em 30/1/2006. O relatório de execução físico-financeira, entretanto, indica a aplicação de valor significativamente inferior: R\$ 361.313,58 (peça 3, p. 40,41 e 43).*

***Nos termos da relação de pagamento, o Município não teria quitado o valor integral da Nota Fiscal 174, mas apenas R\$ 361.313,24.** Tal pagamento teria ocorrido por meio 14 cheques da Prefeitura, seis deles emitidos em 30/1/2006 e os outros oito emitidos em 8/3/2006. O Município teria feito, ainda, dois outros pagamentos em dinheiro, em 14/4/2006 e 6/9/2007 (peça 3, p. 43-45).*

*A suposta nota fiscal não foi apresentada na prestação de contas, mas **cópia dela instruiu a prestação de contas do Convênio 20.000/2006, também firmado entre o Incra e o Município de Viseu.** Segundo a versão apresentada nesse outro convênio, a Nota Fiscal, emitida em 28/7/2006, tem valor muito inferior ao declarado nestas contas: **R\$ 40.232,45**. O documento acostado naquela prestação de contas foi emitido “para pagamento da contrapartida da 1ª parcela referente ao Convênio 20.000/06 Incra SR-01” (peça 20).” (Grifou-se).*

9.15. *Observa-se que a nota fiscal 174, pelo menos na versão apresentada pelo recorrente na prestação de contas do Convênio 20.000/2006 (R\$ 40.232,45, em 28/7/2006), não se mostraria inconsistente com as notas fiscais 173 e 176 da Avante Construtora Ltda. trazidas aos presentes autos (ambas no valor de R\$ 44.982,00, em 20/7/2006 e 5/9/2006, respectivamente, cf. Tabela 3). A contrafação praticada no Convênio 60.000/2005 lança, de fato, dívidas sobre a idoneidade das notas fiscais emitidas pela Avante Construtora Ltda., reforçadas pela não localização das notas originais nos arquivos da prefeitura (peça 1, p. 165), mas não chega a ser suficiente para comprovar a falsidade das notas fiscais 173 e 176, constantes dos presentes autos, e tampouco a dos demais comprovantes, com muito mais razão. Como bem lembrou o Ministro Relator a quo, em seu voto, não é inusitada a aceitação por esta Corte de comprovação de despesas por meio de fotocópias dos documentos fiscais.*

9.16. *Recorde-se que o MP/TCU considerou, em seu parecer (peça 28), que poderiam ser acolhidas como legítimas as despesas comprovadas por meio das notas fiscais 11, 140, 149, 173, 176, 232, 224, 267, 5552 e 5606, tendo em vista a compatibilidade entre os objetos contratados nos processos licitatórios e pagos nas notas fiscais com o objeto do convênio, bem como o fato de haver citação do número do convênio ou do processo licitatório em algumas notas fiscais.*

9.17. *O Parquet concordou com a unidade técnica, porém, quanto à ineficácia probatória das NFs 107, 225 e 819 e do recibo emitido por Antônio Napoleão, devido ao fato de terem sido pagos por meio de um único cheque, 850026, no valor de R\$ 42.200,00, debitado em 20/7/2006, conforme indicado na Tabela 2A, acima. A NF 225, de 20/7/2006, no valor de R\$ 54.472,58 (Tabela 3), ainda conta com o agravante de ter sido paga por parte do valor do cheque 850026 (R\$ 34.457,19), somada aos cheques 850027 (R\$ 2.800,00), debitado em 8/8/2006, e 850035 (R\$ 17.215,39), debitado em 20/11/2006 (Tabela 2A). Note-se que essa nota fiscal, cujo objeto teria sido a aquisição de “material laterítico”, em momento algum faz menção a qualquer espécie de pagamento parcelado.*

9.18. *Porém, com as devidas vênias, entende-se que também há óbices ao acatamento de algumas notas fiscais proposto do MP/TCU. Note-se que, entre as irregularidades apontadas na segunda citação, está a “e) inconsistência entre os serviços de pontes e bueiros indicados no relatório de aplicação financeira emitido pelo Incra em 17/6/2009, no valor total de R\$ 46.527,36, e as notas fiscais 231, 173, 176, 180 e 232, no montante de R\$ 244.868,38;”. Ora, mesmo tomando-se dentre essas apenas as notas acatadas pelo MP/TCU – 173, 176 e 232 – a discrepância permanece expressiva, pois seu valor conjunto ainda monta a R\$ 136.624,00.*

9.19. Enquanto o relatório de aplicação financeira emitido pelo Incra cita três itens de despesa com a construção de “corpo de bueiros”, no valor total de R\$ 27.003,36 (R\$ 1.547,36+R\$ 18.643,84+R\$ 6.812,16) (peça 1, p. 144, item j.4), verifica-se, na Tabela 3, acima, que a nota fiscal 232, da J. W. R. Abdon, referente ao “assentamento de tubos de concreto armado (bueiros)” monta, sozinha, a R\$ 46.660,00. Se se considerar que as notas 140 e 149, da Artecon S/A, também acatadas pelo MP/TCU, referem-se à “aquisição de tubos de concreto”, no total de R\$ 22.448,09, que só podem ser os bueiros que foram supostamente assentados pela J. W. R. Abdon, o valor despendido com esses itens sobe a R\$ 69.108,09, tornando a discrepância com o valor informado pelo Incra, nesse caso, ainda mais gritante.

9.20. O relatório do Incra também inclui um item de despesa com a construção de ponte de madeira, no valor de R\$ 19.524,00 (peça 1, p. 144, item j.4). No entanto, verifica-se na Tabela 3, acima, que as notas fiscais 173 e 176, da Avante Ltda., referentes à “construção de ponte de madeira”, totalizam nada menos que R\$ 89.964,00, em mais uma discrepância.

9.21. Ante a ausência de explicação sobre o total disparate entre o valor da despesa com a aquisição e assentamento de bueiros e a construção de ponte de madeira relatado pelo Incra e o valor da despesa com esses itens informado nas alegações de defesa iniciais do recorrente, entende-se que não podem ser acatadas as notas fiscais 140, 149, 173, 176 e 232.

9.22. Além disso, lembre-se que o ofício citatório refere-se à “d) não especificação, na Carta Convite 035/2006 [vencida pela J. W. R. Abdon], dos equipamentos que estavam sendo locados”. As notas fiscais emitidas pela empresa, 224 e 267, não suprem essa omissão, mencionando apenas a “locação de equipamentos destinados à (...) recuperação de 22 km da estrada vicinal” no trecho Japim-Timbozal (Tabela 3). Entende-se que, mesmo a serem consideradas idôneas as notas apresentadas, o que está longe de ser incontroverso, a falta de especificação dos equipamentos locados impede o estabelecimento de vínculo seguro entre o seu objeto e o convênio analisado, visto que essa imprecisão poderia facilmente mascarar eventual desvio de recursos, possibilidade que o recorrente deixou em aberto, ao optar pela revelia quanto à segunda citação, abstendo-se de desincumbir-se do ônus da prova que sobre ele recai (Constituição Federal, arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II; Decreto-Lei 200/1967, art. 93; Decreto 93.872/1986, art. 145).

9.23. O mesmo óbice estende-se às notas fiscais 5552 e 5606, supostamente emitidas pelo Posto Ajuruteua Ltda., tendo por objeto o fornecimento de “óleo diesel. (...) para a (...) recuperação da estrada vicinal” no trecho Japim-Timbozal, destinando-se, portanto, a toda evidência, ao abastecimento dos equipamentos de que tratam as notas 224 e 267.

9.24. Por esses motivos, entende-se que também não merecem ser acolhidas as notas fiscais 224, 267, 5552 e 5606.

9.25. Portanto, com renovadas vênias, considera-se que nenhuma das notas fiscais acolhidas pelo MP/TCU deve sê-lo, alinhando-nos, ainda que por motivo diverso, ao entendimento do acórdão recorrido.

9.26. Convém lembrar, finalmente, que as seguintes irregularidades, não tratadas na análise acima, permaneceram sem justificativa alguma do recorrente, as quais, por si só, seriam suficientes para imputar-lhe multa:

“b) realização de compras de gêneros alimentícios (NF nº 819), no valor de R\$ 3.557,28, sem qualquer previsão para tal despesa na planilha de custos (...);

f) apresentação de cópia das notas fiscais 180, 231, 255 e 227, que se referem ao Convênio 23.000/2006, Siafi 560705, em que os valores R\$ 59.617,00, R\$ 31.411,99 = R\$ 48.627,38 – R\$ 17.215,39, R\$ 31.920,00 e R\$ 23.940,00 não estão contidos entre os

pagamentos efetuados com os recursos das 1ª e 2ª parcelas que foram liberadas nesse convênio (...);

h) não atendimento do prazo para apresentação de relatórios e prestação de contas (...);

i) não apresentação das Notas fiscais 819 e 107, constante da Relação de Pagamentos referente à 1ª parcela de liberação de recursos (peça 1, p. 93), emitidas em 20/7/2006, nos valores de R\$ 3.557,28 e R\$ 3.646,84, respectivamente (...);

k) realização das despesas com os recursos da contrapartida do município fora do período das prestações de contas (...).”

CONCLUSÃO

10. *Da análise anterior, conclui-se que:*

a) a segunda citação do recorrente deu-se justamente para que tivesse exata ciência das irregularidades que lhe são atribuídas neste processo, em estrita observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa; sua recusa em respondê-la, apesar de regularmente efetivada, importou na declaração da sua revelia, como determina a Lei Orgânica do TCU;

b) para afastar a cobrança de débito, não basta comprovar a realização do objeto pactuado, pois cumpre, também, demonstrar que este foi executado com os valores transferidos para este mister, o que não se verificou no caso vertente;

c) a comprovada contrafação da nota fiscal 174, emitida pela Avante Construtora Ltda., no TC 027.209/2012-1, não implica a falsidade das notas fiscais 173 e 176, da mesma empresa, apresentadas pelo recorrente nestes autos e tampouco a dos demais comprovantes;

d) o valor total das notas fiscais 232, 140 e 149, de R\$ 69.108,09, cujo objeto é a aquisição e assentamento de tubos de concreto armado (bueiros), supera em muito o de R\$ 27.003,36 previsto no Relatório de Aplicação Financeira do Incra para essa finalidade, de modo que não devem ser acolhidas, por falta de nexo causal;

e) do mesmo modo, o valor somado das notas fiscais 173 e 176 apresentadas nas alegações de defesa iniciais do recorrente, de R\$ 89.964,00, cujo objeto é a “construção de pontes de madeira”, supera em muito o de R\$ 19.524,00 previsto no Relatório de Aplicação Financeira do Incra para essa finalidade, de modo que também não devem ser acolhidas, por falta de nexo causal;

f) as notas fiscais 224, 267, 5552 e 5606 têm por objeto a locação e o fornecimento de óleo diesel para equipamentos destinados à recuperação de 22 km de estrada vicinal, sem que se tenha especificado, nem no respectivo processo licitatório, nem nas notas, quais seriam esses equipamentos; considera-se, portanto, não devidamente estabelecido o nexo causal entre essas despesas e o objeto conveniado, de modo que tais notas também não devem ser acolhidas;

g) além disso, restaram injustificados outros indícios de irregularidades apontados na segunda citação, inclusive referentes aos demais comprovantes de despesa trazidos aos autos pelo recorrente.

11. *Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. *Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Luís Alfredo Amin Fernandes contra o Acórdão 4809/2014-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, § 2º, do RI/TCU:*

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*
- b) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada”.*

5. O corpo diretivo da Serur aquiesceu a aludida proposta (peças 47 e 48).

6. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, anuiu os exames anteriores, na forma do parecer transcrito parcialmente a seguir (peça 49):

“No caso sob exame, manifestei-me no parecer de peça 28 para que fossem acatadas em parte as alegações de defesa apresentadas inicialmente pelo ex-prefeito, por entender que as cópias de notas fiscais, extratos bancários, cheques e dos processos licitatórios eram suficientes, em alguns casos, para demonstrar o nexo de causalidade entre a obra executada e os recursos federais repassados por força do convênio 23.000/2006. Assim, minha proposta foi para acolher as despesas comprovadas por meio das notas fiscais 11, 140, 149, 173, 176, 232, 224, 267, 5552 e 5606.

Contudo, no voto condutor do Acórdão 4809/2014-TCU-1ª Câmara, o Relator a quo, embora concordasse com a existência do nexo de causalidade por mim apontado, ponderou que em outra TCE instaurada pelo Incra, também processo de sua relatoria - TC 027.209/2012-1, os documentos apresentados pelo mesmo responsável ora recorrente foram rejeitados em razão de conterem documentação fiscal comprovadamente adulterada.

Tratava-se da Nota Fiscal 174, emitida pela Avante Construtora e Comércio Ltda., a título de prestação de contas do Convênio 60.000/2005-Incra/SR-01. Essa mesma empresa também foi contratada pela prefeitura de Viseu/PA para a execução de serviços relacionados ao Convênio 23.000/2006, em exame na presente tomada de contas especial.

Em razão disso, o Exmo. Ministro Relator propôs que o responsável fosse condenado no débito integral dos recursos federais repassados à municipalidade.

A Serur, ao analisar as razões recursais apresentadas pelo Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, entendeu que “A contrafação praticada no Convênio 60.000/2005 lança, de fato, dívidas sobre a idoneidade das notas fiscais emitidas pela Avante Construtora Ltda., reforçadas pela não localização das notas originais nos arquivos da prefeitura (peça 1, p. 165), mas não chega a ser suficiente para comprovar a falsidade das notas fiscais 173 e 176, constantes dos presentes autos, e tampouco a dos demais comprovantes, com muito mais razão.”

Apesar do entendimento exposto acima, a unidade técnica encontrou óbices ao acatamento das despesas especificadas nas notas fiscais 140, 149, 173, 176, 232, em razão da irregularidade relacionada aos serviços de pontes e bueiros, apontada pelo Relatório de Aplicação Financeira emitido pelo Incra (peça 1, p. 139).

Segundo o relatório, foi executado apenas 21,56% dos serviços de pontes e bueiros, totalizando o valor de R\$ 46.527,36. Contudo, foi paga a quantia de R\$ 267.316,47 a título de execução de tais serviços, comprovados pelas notas fiscais 140, 149, 173, 176, 180, 231, 232.

A Serur deixa de acatar também as notas fiscais 224 e 267, visto que o Convite 35/2006 é genérico em descrever os serviços a ser contratado: “locação de equipamentos destinados à recuperação de 22 km da estrada vicinal”. Entendeu que “a falta de especificação dos equipamentos

locados impede o estabelecimento de vínculo seguro entre o seu objeto e o convênio analisado, visto que essa imprecisão poderia facilmente mascarar eventual desvio de recursos”.

A mesma conclusão, a Serur aplicou às notas fiscais que tinham como objeto o fornecimento de óleo diesel para os equipamentos locados. Por esses motivos, entendeu que não mereciam acolhimento as notas fiscais 224, 267, 5552 e 5606.

Ao analisar pela segunda vez os autos desse processo, vejo que assiste razão à Serur no que tange à impossibilidade de aceitar as notas fiscais 140, 149, 173, 176, 232. Elas se referem aos serviços de bueiros e pontes, que não foram executados em sua totalidade. Ressalto que o índice de execução é baixo (21,56%), levando à conclusão de que os serviços realizados não foram aproveitados pela população.

Apesar de concordar com a conclusão final, peço vênia para discordar dos argumentos utilizados pela unidade técnica. Embora reconheça que a falta de descrição no Convite 35/2006 seja uma irregularidade e que houve fracionamento indevido dos serviços necessários à recuperação da estrada, não entendo que isso impeça de aceitar as despesas provenientes da locação de equipamentos.

A locação de equipamentos, aquisição de óleo diesel e a construção de barracão de obras são medidas acessórias à consecução do objeto do convênio - obras de infraestrutura destinada à recuperação de 22,0 km (vinte e dois quilômetros) de estradas vicinais. Posto que a execução da estrada não é questão controversa nesses autos, entendo que essas despesas poderiam ser acatadas.

Contudo, sobressai dos autos fato grave, noticiado pelo Relator a quo, relacionado a gestão do mesmo prefeito, levantando dúvidas quanto à regularidade dos documentos apresentados nessa TCE. A falsidade da nota fiscal do TC 027.209/2012-1 coloca incertezas acerca da idoneidade do gestor. Dessa forma, as notas fiscais poderiam ser aceitas se estivessem limpidas, sem qualquer mácula. Contudo, as cópias apresentadas não oferecem garantias quanto a veracidade das informações postas no documento.

Verifica-se, por fim, que o recorrente não traz aos autos elementos capazes de infirmar as demais irregularidades apontadas nesta tomada de contas especial.

Diante do exposto, este Represente do Ministério Público junto ao TCU pugna por que o Recurso de Reconsideração em comento seja conhecido para, no mérito, negar-lhe provimento”.

É o relatório.