

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 006.885/2014-4.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Viseu – PA.

Responsável: Luis Alfredo Amin Fernandes (067.542.102-06).

Representação legal: Nicolas Alexandre Campolungo (OAB/PA 6.700).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FIRMADO COM O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. UTILIZAÇÃO DE UM ÚNICO CHEQUE PARA PAGAMENTOS EM ESPÉCIE A FORNCEDORES DIVERSOS. IMPOSSIBILIDADE DE CARACTERIZAÇÃO DO NEXO ENTRE AS DESPESAS REALIZADAS E OS RECURSOS RECEBIDOS. AUSÊNCIA DE COMPROVANTES DAS DESPESAS. RECONHECIMENTO DA BOA-FÉ DO RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONCESSÃO DE NOVO PRAZO PARA RECOLHIMENTO DO DÉBITO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (peça 22), que contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 23 e 24), lavrada nos seguintes termos:

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor do Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, prefeito de Viseu/PA no período de 2005 a 2008 (peça 1, p. 32), em razão da impugnação parcial de despesas e da não comprovação da execução do saldo reprogramado dos recursos repassados ao município, no exercício de 2006, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA/2006.

2. Referido programa tem como objeto o custeio, em caráter suplementar, da formação continuada de docentes, da aquisição, impressão ou produção de livro didático, da aquisição de material escolar ou material para os professores, para atendimento dos alunos do ensino fundamental de escolas públicas matriculados e frequentes nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial, que apresentaram matrículas no Censo Escolar INEP/MEC do ano anterior.

HISTÓRICO

3. Para execução do PEJA/2006, o FNDE repassou ao município de Viseu/PA a importância de R\$ 871.875,00 em 10 parcelas (peça 1, p. 117-118), conforme quadro abaixo:

Data	Nº OB	Valor (R\$)	Data	Nº OB	Valor (R\$)
2/5/2006	2006OB695128	87.187,50	4/7/2006	2006OB695515	87.187,50
2/5/2006	2006OB695134	87.187,50	31/7/2006	2006OB695570	87.187,50
2/5/2006	2006OB695136	87.187,50	10/11/2006	2006OB695709	87.187,50
2/5/2006	2006OB695138	87.187,50	1/12/2006	2006OB695778	87.187,50
1/6/2006	2006OB695405	87.187,50	7/12/2006	2006OB695829	87.187,50

4. O ex-prefeito Luís Alfredo Amin Fernandes apresentou prestação de contas em 18/1/2007 (peça 1, p. 40-72). Em 8/11/2007 o FNDE expediu a Notificação nº 44308/2007/DIPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 74), na qual comunicou ao ex-prefeito que, em análise procedida na prestação de contas do PEJA, exercício de 2006, constatou a seguinte situação:

1.1 DEMONSTRATIVO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA E DE PAGAMENTOS EFETUADOS

- impugnados recursos por terem sido aplicados em desacordo com a legislação pertinente

(...)

- efetuou pagamento em espécie, contrariando a legislação pertinente

4.1. No mesmo expediente, o FNDE solicitou o saneamento das pendências ou a devolução dos recursos recebidos. Não há, nos autos, comprovação do recebimento do ofício pelo ex-prefeito.

5. Somente em 11/4/2011 o FNDE retomou a análise do processo referente aos recursos ora em exame (peça 2, p. 111)

6. A Informação nº 1575, de 29/9/2011 (peça 2, p. 119-120), efetuou análise da execução financeira dos recursos do PEJA/2006 e constatou as seguintes irregularidades:

- a) pagamento de tarifas bancárias com os recursos repassados;
- b) utilização de um único cheque - com saque no caixa da instituição financeira -, para pagamento em espécie a fornecedores diversos; e
- c) omissão de prestação de contas do saldo reprogramado do exercício de 2006.

7. Em razão da frustração da entrega do Ofício enviado pelo FNDE anteriormente, o responsável foi notificado por meio do Edital nº 62, publicado no DOU de 25/10/2011 (peça 2, p.131), mas não atendeu à notificação.

8. Destarte, em 26/8/2013 foi instaurada esta tomada de contas especial composta de: i) relatório do tomador das contas (peça 2, p. 164-169); ii) relatório de auditoria (peça 2, p. 180-183); iii) certificado de auditoria (peça 2, p. 184); iv) parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 2, p. 185); e v) pronunciamento ministerial (peça 2, p. 186).

9. Em primeira instrução nesta Secex/PA, à peça 6, foi proposta a citação do Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, que foi realizada por meio do Ofício 1830/2014-TCU/SECEX-PA, de 10/9/2014 (peça 9),

10. Por intermédio de procurador constituído nos autos à peça 11, o responsável apresentou alegações de defesa (peça 10), protocolada no TCU em 23/10/2014. Analisadas pela instrução à peça 14, foi proposta nova citação do responsável agora com o detalhamento das irregularidades por ele reclamado em suas alegações de defesa, como segue.

DATA	CONDUTA/ORIGEM DO DÉBITO	VALOR R\$
05/05/2006	Pagamentos a diversos favorecidos (fornecedores de bens e serviços) com um único cheque de nº 850077 (R\$ 22.490,00)	21.553,50
		936,50
05/06/2006	Pagamento de tarifa bancária	3,90
06/07/2006	Pagamentos a diversos favorecidos (fornecedores de bens e serviços) com um único cheque de nº 850081 (R\$ 29.066,00)	24.636,25
		4.429,75
05/12/2006	Pagamentos a diversos favorecidos (fornecedores de bens e serviços) com um único cheque de nº 850099 (R\$ 48.000,00)	22.878,50
		22.598,43
		2.523,07
11/12/2006	Pagamentos a diversos favorecidos (fornecedores de bens e serviços) com um único cheque de nº 850104 (R\$ 45.000,00)	22.878,50
		4.222,40
		5.472,40
		11.523,50
31/12/2006	Não comprovação da utilização ou devolução do saldo reprogramado (remanescente) do PEJA/2006	903,20
		236,96

11. Realizada a nova citação por meio do Ofício 1446/2015-TCU/SECEX-PA, de 13/7/2015 (peça 9), comprovada pelo Aviso de Recebimento nº AR388380091CC, de 28/7/2015 (peça 18), vem o responsável aos autos, tempestivamente, por intermédio de seu advogado, apresentar alegações de defesa que serão a seguir analisadas.

EXAME TÉCNICO

12. Cumpre-nos, inicialmente, tecer considerações sobre a prestação de contas apresentada pelo Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, que constam à peça 1, p. 40-72

12.1. A referida prestação de contas encontra-se composta dos elementos exigidos pelo art. 10, *caput*, da Resolução do FNDE nº 23, de 24 de abril de 2006.

12.2. O Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle social/FUNDEF do município de Viseu/PA (peça 1, p. 48) foi pela **regularidade das contas**.

12.3. O próprio ex-prefeito, ao encaminhar as contas, anexou um documento com o título de "justificativa" em que elenca as dificuldades de deslocamento entre o município de Viseu/PA até o de Bragança/PA, distante 150 km, onde fica situada a agência bancária depositária dos recursos. O responsável descreve as dificuldades enfrentadas pelos credores quando tinham que se deslocar até o outro município para receber seus salários ou pagamentos por serviços prestados. Por isso, diz o responsável em sua justificativa, realizou pagamentos de salários (folhas de pagamento) e de alguns fornecedores, na tesouraria da Prefeitura. (peça 1, p. 50)

Argumento/Alegação

13. Diz o responsável que não tomou ciência de que suas contas referentes ao programa PEJA/2006 haviam sido rejeitadas e que não teve oportunidade de prestar as informações devidas.

Análise

13.1. Como relatado no item 4.1. desta instrução, não há nos autos, comprovação do recebimento do ofício de notificação do FNDE pelo ex-prefeito. No entanto foi realizada notificação por meio do Edital nº 62, publicado no DOU de 25/10/2011 (peça 2, p.131).

13.2. Ressalte-se que o Edital foi produzido após o Ofício nº 2044/2011-DIAFI/COPRA/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 5/10/2011 (peça 1, p. 121-122), enviado ao endereço do responsável registrado no SIGPC – Sistema de Gestão de Prestação de Contas (peça 1, p. 127) ter retornado ao FNDE com a chancela de "recusado" (peça 1, p. 129). Ocorre que o

endereço do responsável, que constou no ofício, até hoje é o seu endereço, conforme se constata da peça 21.

13.3. No TCU já está firmado o entendimento de que a ausência de contraditório e ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial não viola o devido processo legal, sendo este respeitado quando, na fase externa, há oportunidade de defesa após a citação válida do responsável (Acórdãos 7.006/2012-TCU-2ª Câmara, 2.875/2014-TCU-Plenário e 4.578/2014-TCU-Plenário). Dessa forma, conclui-se que não houve cerceamento de defesa do responsável.

Argumento/Alegação

14. Diz o alegante que suas contas, *que foram devidamente prestadas, não poderiam ser desaprovadas ou rejeitadas, já que não há indícios de desvios ou não aplicação de recursos do PEJA/2006.*

Análise

14.1. A Resolução do FNDE nº 23, de 24 de abril de 2006, estabeleceu os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA/2006. Em seu art. 10, dispõe:

Art.10 A prestação de contas será constituída do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados, da Conciliação Bancária, do Parecer Conclusivo do CACSFUNDEF e do extrato bancário da conta única e específica do programa.

§ 1º O Órgão Executor (OEx) elaborará e remeterá, ao CACS-FUNDEF, a prestação de contas dos recursos financeiros recebidos à conta do Fazendo Escola, até o dia 10 de fevereiro do exercício subsequente àquele do repasse efetuado pelo FNDE.

§ 2º O CACS-FUNDEF, após análise da prestação de contas e registro em ata, emitirá parecer conclusivo e encaminhará ao FNDE, até o dia 31 de março do mesmo ano, os três formulários que constituem a prestação de contas, acompanhados do extrato bancário da conta única e específica do programa.

§ 3º O FNDE ao receber a prestação de contas, fará a análise e adotará os seguintes procedimentos:

I - na hipótese de parecer favorável do CACS-FUNDEF, aprovará a prestação de contas;

II – na hipótese de parecer desfavorável do CACS/FUNDEF ou discordância com a posição firmada no parecer ou, ainda, com os dados informados nos formulários, notificará o OEx para, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data do recebimento da notificação e, sob pena de bloqueio dos repasses financeiros à conta do Fazendo Escola, apresentar recurso ao FNDE, com correção e novo parecer.

(...)

§ 5º Caso não seja provido o recurso, a prestação de contas do OEx não será aprovada pelo FNDE que, se for o caso, assinará o prazo de 15 (quinze) dias para a devolução dos valores impugnados, na forma do inciso XVI desta Resolução.

§ 6º Na hipótese da não aprovação da prestação de contas ou da não devolução dos valores impugnados no prazo assinalado pelo FNDE, o OEx ficará inadimplente com o programa e terá a tomada de contas especial instaurada em desfavor do gestor responsável pela irregularidade cometida.

14.2. Como se constata, o FNDE pode sim não aprovar as contas apresentadas pelo responsável. E não só no caso de desvio ou não aplicação dos recursos. A análise a cargo do FNDE não sofreu delimitação pela norma. Assim, abrange a aplicação dos recursos como um todo, mesmo que o parecer do CACS/FUNDEF tenha sido pela regularidade. E prevê a apresentação de recurso pelo Órgão Executor – OEx, alternativa que não foi manejada pelo responsável. Assim, não assiste razão ao alegante.

Argumento/Alegação

15. Para justificar os pagamentos de fornecedores em espécie, mediante saque dos recursos na instituição financeira, o alegante:

- a) elenca as dificuldades existentes no município de Viseu/PA devido à sua localização geográfica e dimensão territorial, além do precário estado de conservação da estrada que dá acesso ao município;
- b) cita a distância de 115 km da sede do município de Viseu/PA ao de Bragança/PA, onde se localiza a agência bancária do Banco do Brasil detentora dos recursos do programa;
- c) aduz que o fato de ter pago com um único cheque vários fornecedores, não significa dizer ou afirmar que houve desvio de verbas públicas, enriquecimento ilícito ou falta de pagamento aos fornecedores;
- d) afirma que todos os fornecedores foram devidamente pagos conforme os documentos juntados em prestação de contas e que se houve algum erro, este foi cometido na esfera formal, não podendo esse (sic) macular a boa aplicação dos recursos federais;
- e) assevera que o que pode ter havido é uma atitude única e até certo ponto ingênua, de tentar simplificar a forma de pagamento aos fornecedores, e que o fornecimento de talões de cheque pela instituição financeira era limitado, o que dificultava a emissão de um cheque para cada fornecedor;
- f) afirma que o parecer conclusivo do PEJA/2006, emitido pelo FNDE, julgou (sic) suas contas regulares e que tal parecer estaria juntado aos autos.

Análise

15.1. As dificuldades relatadas pelo responsável também constaram de sua prestação de contas, quando foram apresentadas ao FNDE, conforme relatado no item 12 desta instrução. Somos conhecedores das péssimas condições de trafegabilidade naquela região durante o período das chuvas.

15.2. O responsável, ao responder à primeira citação deste Tribunal, solicitou que lhes fossem indicadas quais as irregularidades detectadas na prestação de contas, visto que as informações contidas no ofício citatório eram *evasivas e sem qualquer conteúdo*, visto que lhe seria impossível apresentar alegações de defesa sem saber as irregularidades detectadas (peça 10). Atendida sua solicitação, foi expedida nova citação com o detalhamento das irregularidades a ele cometidas, conforme explicitado no item 10 acima.

15.3. Agora, em vez de trazer aos autos documentação comprobatória suficiente para justificar os pagamentos em espécie a diversos fornecedores por meio do saque dos recursos na instituição financeira – recibos, notas fiscais, folhas de pagamento, notas de empenho, previstos no art. 14 da Resolução FNDE nº 23, de 24 de abril de 2006 -, o alegante apenas fez considerações sobre as dificuldades decorrentes da localização geográfica, dimensão territorial, falta de conservação da via de acesso ao município e distância para a agência bancária, para justificar os atos inquinados de irregulares.

15.4. O inciso VII, do art. 4º da Resolução FNDE nº 23, de 24 de abril de 2006, é taxativo quanto à forma de utilização dos recursos em tela, quando dispõe *que os saques dos recursos da conta específica somente serão permitidos para o pagamento de despesas previstas no programa ou para aplicação financeira, devendo sua movimentação realizar-se, 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, no caso de pagamento, o credor.*

15.5. O TCU vem, reiteradamente, condenando em débito responsáveis que, em vez de pagarem fornecedores e prestadores de serviço com cheques nominativos ou ordem bancária, o fazem em espécie, mediante saque dos recursos diretamente no caixa dos agentes financeiros. É o que se constata dos acórdãos 2280/2016-1ª Câmara, 4167/2016-2ª Câmara, 3278/2016-2ª Câmara, dentre outros. Entende a Corte de Contas que tal prática dificulta/impede a identificação do destino

dos recursos bem assim não permite estabelecer nexos de causalidade entre as despesas efetuadas, os recursos utilizados e o(s) objeto(s) no(s) qual(is) os valores foram aplicados.

16. A alegação de que o FNDE teria considerado regulares sua prestação de contas não encontra respaldo em nenhum documento presente nestes autos. Pelo contrário, justamente por rejeitar sua prestação de contas é que este processo foi constituído. No entanto, o responsável pode estar se referindo, de maneira equivocada, ao Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle social/FUNDEF do município de Viseu/PA (peça 1, p. 48) que se manifestou pela **regularidade** das contas.

17. Destarte, por não trazer aos autos documento algum que comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos tratados nestes autos nem alegações suficientes para elidir as irregularidades a ele cometidas, entendemos que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, prefeito de Viseu/PA no período de 2005 a 2008, devam ser rejeitadas.

17.1. No entanto, por ter sido o próprio responsável a relatar a prática de pagamento em espécie por ocasião da apresentação da prestação de contas, entendemos que o Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes agiu de boa-fé.

17.2. Assim, encaminharemos a proposta de rejeição das alegações de defesa e fixação de novo e improrrogável prazo de 15 dias para o recolhimento do débito.

CONCLUSÃO

18. Esta TCE foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em desfavor do Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, prefeito de Viseu/PA no período de 2005 a 2008 (peça 1, p. 32), em razão da impugnação parcial de despesas e da não comprovação da execução do saldo reprogramado dos recursos repassados ao município, no exercício de 2006, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA/2006. (item 1)

19. Para execução do PEJA/2006, o FNDE repassou ao município de Viseu/PA a importância de R\$ 871.875,00 em 10 parcelas. O ex-prefeito Luis Alfredo Amin Fernandes apresentou prestação de contas em 18/1/2007. Houve impugnação de despesas pelo FNDE e instauração de tomada de contas especial. (itens 2-8)

20. Nesta unidade técnica a primeira instrução processual propôs a citação do responsável, que compareceu aos autos e solicitou esclarecimentos. A segunda instrução propôs nova citação tendo o responsável apresentado alegações de defesa. (itens 9-11)

21. Na seção exame técnico foram analisadas as alegações de defesa do responsável e proposta a sua rejeição com fixação de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito. (itens 12-16).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Submetemos os autos à apreciação superior, propondo:

a) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06, prefeito de Viseu/PA no período de 2005 a 2008, fixando-lhe novo e improrrogável prazo de 15 dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e arts. 201, § 1º, e 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU, para que efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das importâncias a seguir especificadas, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, atualizadas monetariamente 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:

Irregularidades/Atos impugnados: saque de recursos em conta corrente para pagamento, em espécie, da folha de pagamento e fornecedores; pagamento de tarifa bancária; não comprovação da utilização ou devolução do saldo reprogramado (saldo remanescente).

Dispositivo violado: inciso VII, do art. 4º e arts. 5º e 14 da Resolução FNDE nº 23, de 24 de abril de 2006;

Valor do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
22.490,00	5/5/2006
3,90	5/6/2006
29.066,00	6/7/2006
48.000,00	5/12/2006
45.000,00	11/12/2006
236,96	31/12/2006

Valor atualizado até 18/05/2016: R\$ 259.159,23 (peça 20)

Conduta: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo FNDE ao município de Viseu/PA, no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos/PEJA/2006, em virtude da prática dos seguintes atos: i) pagamento em espécie a credores diversos (folha de pagamento e fornecedores da Prefeitura de Viseu/PA) por meio de saque dos recursos diretamente no caixa da instituição financeira depositária dos recursos do PEJA/2006, e não apresentar a documentação comprobatória dos pagamentos – recibos, notas fiscais, folhas de pagamento; ii) pagamento de tarifa bancária; e iii) não comprovação da utilização ou devolução do saldo reprogramado (saldo remanescente);

Culpabilidade: o responsável tinha ciência de que seus atos não se alinhavam às normas da Resolução do FNDE nº 23, de 24 de abril de 2006, tanto que, ao apresentar a prestação de contas encaminhou justificativas para os atos praticados.

Nexo de causalidade: os atos praticados pelo responsável, à revelia das normas que regulam a utilização de recursos públicos, causaram prejuízo ao erário visto que impossibilitam estabelecer liame entre os recursos sacados, as pretensas despesas realizadas e o objeto no qual os valores foram utilizados.

b) **informar** ao Sr. Luís Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06, que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do RI/TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992, bem como à aplicação da multa prevista no art. 57 da mesma Lei 8.443/1992.

2. O MPTCU, em cota singela (peça 25), aquiesceu à proposta da unidade técnica.

É o Relatório.