

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 000.706/2014-0

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

Recorrente: Luis Alfredo Amin Fernandes (ex-prefeito)

Unidade: Prefeitura Municipal de Viseu/PA

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE AFASTAR A CONDENAÇÃO DO RESPONSÁVEL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Luís Alfredo Amin Fernandes contra o Acórdão 10.923/2016 – 2ª Câmara, que julgou irregulares as contas do recorrente, prefeito de Viseu/PA entre 1º/1/2005 e 15/12/2008. A deliberação foi vazada nos seguintes termos:

“9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 067.542.102-06, Prefeito de Viseu/PA na Gestão 1º/1/2005 a 15/12/2008, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

9.2. condenar o responsável identificado no subitem anterior ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso I, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

<i>Data da ocorrência</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
<i>4/9/2007</i>	<i>450.000,00</i>
<i>5/10/2007</i>	<i>450.000,00</i>

9.3. aplicar ao responsável Luis Alfredo Amin Fernandes, CPF 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\$ 90.000,00 (noventa mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor.”

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada em desfavor do recorrente em razão da impugnação total das despesas do Convênio 2918/2006, celebrado entre o município de Viseu/PA e o Fundo Nacional de Saúde (FNS), tendo por objeto o apoio técnico e financeiro para aquisição de material permanente e equipamentos médicos com vistas ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) naquela municipalidade. Foram previstos R\$ 951.151,00 para a execução do projeto, dos quais R\$ 900.000,00 a cargo do concedente.

3. Passo a transcrever parte da instrução do auditor da Serur, aprovada pelos dirigentes da unidade técnica, assim como pelo representante do MP/TCU:

“2.2 Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias

2007OB928586, de 4/9/2007 e 2007OB933718, de 5/10/2007 (peça 4, p. 60), no valor de R\$ 450.000,00 cada. O ajuste vigeu inicialmente no período de 31/12/2006 a 26/12/2007, e foi prorrogado até 29/8/2008, com previsão de prestação de contas para 28/10/2008.

2.3 A impugnação total do valor repassado pelo órgão tomador de contas se deu em função da apresentação da prestação de contas com diversas irregularidades: ausência de preenchimento do campo das despesas, ausência dos números das notas fiscais e número dos cheques utilizados nos pagamentos, ausência de detalhamento dos bens adquiridos e respectivas notas fiscais, não devolução do saldo remanescente de aplicação financeira (Pareceres Gescon 3924, de 4/8/2009 – peça 3, p. 324-332, e 5848, de 7/10/2009 – peça 3, p. 356-364); condutas agravadas pela ausência de apresentação dos equipamentos quando da verificação *in loco*.

2.4 Após o desenvolvimento regular do processo, as alegações de defesa apresentadas foram rejeitadas e o responsável condenado em débito e multa diante da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos federais repassados. Em seguida, o recorrente opôs embargos de declaração que foram rejeitados diante da ausência de omissão, obscuridade e contradição na decisão embargada.

2.5 Neste momento recursal, o indigitado apresenta argumentos que considera suficientes para afastar o débito e a multa cominados pela decisão recorrida.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade à peça 50, ratificado à peça 53 pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, que conheceu do recurso de reconsideração interposto Luís Alfredo Amin Fernandes, prefeito do município de Viseu/PA entre 1º/1/2005 e 15/12/2008, contra o Acórdão 10923/2016-TCU-2ª Câmara, bem como suspendeu os efeitos dos subitens 9.1 a 9.4 da referida decisão.

EXAME TÉCNICO

MÉRITO

4. Delimitação

4.1 Constitui objeto do presente recurso verificar se é possível afastar o débito e a multa cominados pela decisão recorrida tendo em vista alegação de perseguição política, bem como regularidade da prestação de contas apresentada.

5. Perseguição Política

5.1 Argui-se a necessidade de afastar o débito e a multa, pois o recorrente sofreu perseguição política, conforme as seguintes alegações (peça 46, 3-9):

a) o processo eleitoral de 2004 para o cargo de Prefeito Municipal foi polêmico diante da rivalidade política travada entre a prefeita anterior e o recorrente, conforme relato à peça 46, pp. 3-7;

b) acosta boletim de ocorrência relatando entraves políticos bem como decisões judiciais que determinaram o seu retorno ao cargo de prefeito quando a câmara municipal o destituiu de seu cargo por três vezes, sendo que na última o poder judiciário não concedeu liminar para que retornasse ao cargo (peça 46, pp. 14-35);

c) quando era afastado do cargo, os documentos contábeis eram extraviados por seus opositores políticos;

d) o prefeito sucessor também atuou para o prejudicar omitindo documentação comprobatória (peça 46, pp. 8-9).

5.2 Pede para afastar o débito, a multa imputados bem como revisar o julgamento pela irregularidade das contas diante da perseguição política sofrida.

Análise

5.3 Não assiste razão ao recorrente.

5.4 Inicialmente, informe-se que o boletim de ocorrência e as decisões judiciais ora acostados aos autos acerca de entraves políticos, bem como da concessão de medidas de segurança para assegurar o retorno do ex-prefeito ao cargo na época do seu mandato não o socorrem para fins de afastamento

da condenação em débito e em multa em razão da impugnação total de despesas do Convênio 2918/2006, SIAFI 586952, celebrado entre o Município de Viseu/PA e o Fundo Nacional de Saúde. Explica-se.

5.5 O recorrente alega que, por diferenças e rivalidades políticas com a administração anterior e posterior do município em relação ao seu mandato, não lhe foi possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

5.6 Destaque-se, inicialmente, que as datas dos acontecimentos demonstrados pelo recorrente mediante novos documentos acostados aos autos (22/12/2007, juiz de direito concede liminar para que o prefeito retornasse ao cargo, peça 46, p. 23 e em 15/12/2008, a Câmara Legislativa do Município de Viseu/PA decide novamente afastar o prefeito de suas funções, peça 46, p. 24 e 31) não são impeditivos para boa e regular prestação de contas tendo em vista que o prefeito estava em pleno exercício de suas funções nas datas dos repasses (4/9 e 5/10/2007) e na data final para prestação de contas (28/10/2008) do ajuste em análise.

5.7 Ademais, as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos acórdãos 115/2007-2ª Câmara, relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler e 1322/2007-Plenário, relator Exmo. Ministro Aroldo Cedraz.

5.8 Além disso, ao receber os recursos o recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que esteve à frente da municipalidade.

5.9 Assim, como as dificuldades originárias de rivalidade política não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas, o pleito do recorrente não pode prosperar.

6. **Prestação de contas**

6.1 Argui-se a necessidade de afastar o débito e a multa, com base nas seguintes alegações (peça 46, p. 10-13):

a) o Parecer Gescon 5848/2009 é totalmente frágil e sem qualquer sustentação, já que o aludido parecer só foi efetuado em 7/10/2009, quando o responsável não mais ocupava o cargo de gestor municipal, realizado por uma equipe do núcleo estadual do estado do Pará, o que impossibilitou a colaboração do interessado nas vistorias realizadas;

b) o recorrente não foi procurado por técnicos do TCU para demonstrar a verdade, o que torna o referido parecer parcial e, portanto, nulo;

c) as notas fiscais apresentadas são, a seu ver, a prova cabal de que os equipamentos foram adquiridos;

d) conforme instrução normativa da Presidência da República (peça 46, p. 10-11), notas fiscais são documentos hábeis para o recebimento;

d) como o almoxarifado da prefeitura estava lotado, os equipamentos foram entregues no Hospital;

e) não há provas de que o material não foi entregue;

f) o atual prefeito é quem tem a obrigação de informar a localização dos equipamentos, pois era o responsável pela guarda até que o hospital para onde os equipamentos teriam sido designados ficasse pronto;

g) prestou contas do convênio dentro do prazo;

h) os erros de preenchimento de notas fiscais são meras falhas formais, não houve dano;

i) não foram colhidas informações dos moradores do município, que poderiam ter indicado a localização dos equipamentos; e

j) deveria ser realizada nova vistoria pelo TCU com a sua presença.

6.2 *Pede para afastar o débito, a multa imputados bem como revisar o julgamento pela irregularidade das contas.*

Análise

6.3 *Não assiste razão ao recorrente. Explica-se.*

6.4 *Inicialmente, informe-se que o recorrente apresentou essencialmente os mesmos argumentos apresentados em sede de alegações de defesa, sem trazer aos autos documentos que comprovem a existência dos equipamentos que deveriam ter sido adquiridos por meio do Convênio 2918/2006, SIAFI 586952, celebrado entre o Município de Viseu/PA e o Fundo Nacional de Saúde.*

6.5 *Diante do efeito devolutivo do recurso de reconsideração, reanalisaram-se atentamente as provas dos autos e as alegações de defesa e recursais apresentadas. No entanto, leitura atenta da instrução que analisou as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, bem como do relatório e voto da decisão ora recorrida bem como da decisão que rejeitou os embargos de declaração, Acórdão 13199/2016 – TCU – 2ª Câmara (peças 18, 22-24 e 38-40), permite verificar não ser possível acolher a documentação apresentada pelo recorrente em sede de alegações de defesa para fins de prestação de contas dos recursos federais geridos. Isto porque não restou comprovada nos autos a existência dos bens que deveriam ter sido adquiridos para o adimplemento do objeto conveniado.*

6.6 *É importante notar que notas fiscais com informações incompletas sem carimbo de recebimento por funcionário público devidamente identificado impede o exercício do controle interno e externo para fins de comprovação da existência do bem e da entrada deste no patrimônio da municipalidade em face utilização dos recursos federais repassados. A impossibilidade de estabelecimento do devido nexo de causalidade entre o gasto realizado e a aquisição dos 541 bens previstos no plano de trabalho obriga a imposição de ressarcimento aos cofres públicos (peça 24, p. 3, item 9). Veja-se o seguinte excerto do relatório da decisão recorrida que aponta as evidências de desvio de verba pública (peça 24, p. 3-4, grifos acrescidos):*

*‘11. O Relatório de Verificação **in loco** 94-1/2008 (peça 1, p. 271-283), de 4/11/2008, objeto de acompanhamento realizado em 1/10/2008, com relação ao físico apontou que durante a visita não foi informado sobre a existência de um controle de Almoxarifado/Patrimônio e que a entidade não apresentou os equipamentos e tampouco os documentos referentes à aquisição dos mesmos.*

*12. O acompanhamento acima descrito ocorreu na gestão do responsável, que exerceu o cargo até 15/12/2008, o mesmo foi cientificado em 27/11/2008 por meio do Ofício 910/MS/SE/DICON/PA (peça 1, p. 269 e 293), de 6/11/2008, das conclusões do Relatório de Verificação **In Loco**.*

*13. Ora, se os equipamentos se encontravam na municipalidade, conforme indicado pelas notas fiscais com sua liquidação em 2007, nada obstava a apresentação de tais equipamentos cerca de um ano após o devido recebimento, quando da ocorrência da verificação **in loco** procedida pelo Ministério da Saúde. Além disso, o gestor tomou ciência na sua gestão do apontamento da equipe do Ministério da Saúde e ao se quedar inerte anuiu às conclusões da equipe.*

*14. Há indícios partindo tanto dos pareceres Gescon, quanto do Relatório de Verificação **in loco** de que houve desvio dos equipamentos constantes das notas fiscais como adquiridos com os recursos do convênio. De fato, não há qualquer sinalização no sentido de que os bens foram adquiridos pela municipalidade, enquanto sobram indícios consistentes em verificações físicas “in loco” de que nunca deram entrada nas dependências da municipalidade.*

15. Observando as Notas Fiscais (peça 15, pp. 40-75) não se evidencia qualquer espécie de atesto de recebimento nas mesmas, tampouco foi apresentado termo de recebimento dos 541 equipamentos, que se diga de passagem, o responsável busca comprovar que a liquidação se deu em apenas uma data, a saber, 19/10/2007, sendo que o fornecedor

declara como sede comercial o município de Belém, distante 331 km do município de Viseu.

16. Outro controle esperado neste tipo de situação poder-se-ia materializar em controle de almoxarifado ou controle patrimonial dos bens adquiridos e em nenhum momento se indica que houve tal procedimento de controle por parte do responsável.

*17. É importante ressaltar que a documentação encaminhada em alegações de defesa relativas à execução financeira do ajuste (peça 15, pp. 40-75) já constavam dos autos (peça 1, pp. 26-96) e foram objeto de análise preliminar por ocasião da instrução inicial, não desconstituindo a tese de que a verificação **in loco** deve prevalecer como meio probante principal a configurar a impugnação total das despesas do referido ajuste.*

(...)

*20. Por conseguinte, a falta da adequada comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, agravada pela ausência de apresentação dos equipamentos quando da verificação **in loco**, configura ofensa não só às regras legais, mas também aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixa de prestar satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos federais postos sob a sua responsabilidade.'*

*6.7 É de se notar, pelo relato acima destacado, que a primeira fiscalização **in loco** foi realizada (4/11/2008) ainda na gestão do responsável no pleno exercício de suas funções, quando deveria ter sido informada a localização dos bens para averiguação, mas, assim, não foi possível. Reforce-se que o recorrente retornou às suas funções em 22/07/2007 e foi afastado novamente em 15/12/2008 (peça 46, pp. 23, 24 e 31).*

6.8 O recorrente argui que houve nulidade na emissão do Parecer Gescon 5848/2009 em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial, pois foi elaborado após o seu mandato. Essa alegação já foi devidamente afastada pelo voto da decisão que rejeitou os embargos de declaração (peça 39, p. 2, itens 14 e 15).

6.9 Existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

6.10 A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos acórdãos 1540/2009-1ª Câmara, relator Exmo. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, 2329/2006-2ª Câmara, relator Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues e 2647/2007-Plenário, relator Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar.

6.11 Como o responsável foi devidamente citado por este Tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

6.12 Note-se que o recorrente ao ser chamado pela Corte de Contas a apresentar elementos comprobatórios para afastar o dano ao Erário que subsidiou a abertura desta TCE, não obteve êxito em sanar as irregularidades verificadas.

6.13 Na mesma linha, a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este Tribunal, portanto,

realizar diligência para a obtenção das provas (acórdãos 1599/2007-Plenário, relator Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, 611/2007-1ª Câmara, relator Exmo. Ministro Augusto Nardes e 1098/2008-2ª Câmara, relator Exmo. Ministro Benjamin Zymler). Conforme bem destacou o voto da decisão que rejeitou os embargos de declaração (peça 39, p. 3) '(...) a fiscalização dos gastos públicos privilegia, como princípio básico, a inversão do ônus da prova, ou seja, a ausência de comprovação escorreita do recurso, nos exatos limites legais, implica presunção de prejuízo ao erário.'

6.14 Como mencionado no relatório que precedeu o voto condutor do Acórdão 2257/2007-TCU-1ª Câmara da relatoria do Exmo. Ministro Valmir Campelo, 'o indeferimento de realização de nova inspeção não fere os princípios do contraditório e da ampla defesa', pois ao recorrente, quando da citação, foi dada oportunidade de comprovar a correta aplicação dos recursos. No entanto, optou em limitar sua defesa à afirmação de que executou o objeto, sem apresentar provas, tentando transferir tal obrigação para o Tribunal.

6.15 Desse modo, não há como acolher o pleito do recorrente para realização de nova vistoria **in loco** com a sua presença.

6.16 Portanto, anui-se integralmente ao entendimento exarado na decisão recorrida, sendo desnecessário repisá-lo, por economia processual.

6.17 Por fim, destaque-se que o próprio normativo trazido aos autos pelo recorrente à peça 46, p. 10 coloca a necessidade de que, mesmo que os bens sejam alocados fisicamente em outro local, eles devem dar entrada no almoxarifado. No entanto, no presente caso concreto os bens supostamente adquiridos nunca entraram no almoxarifado da prefeitura, veja-se o seguinte excerto do voto da decisão recorrida a respeito (peça 23, p. 3, grifos acrescentados):

'18. Outro argumento eivado de contradições se refere à afirmação de que o prefeito sucessor deu destinação diversa àquela prevista em convênio aos equipamentos que estavam estocados na unidade de saúde de Viseu, uma vez que jamais houve nos autos comprovação de efetiva entrada dos equipamentos no almoxarifado do município, irregularidade não desconstituída pelo responsável, a despeito dos vários questionamentos do Ministério da Saúde ainda durante a vigência do convênio, após o seu término, e também nas fases interna e externa desta TCE.'

6.18 Informe-se que também na presente fase recursal o recorrente não apresenta tal comprovante. Nessa linha, não é possível considerar as falhas identificadas neste processo como formais, diante do flagrante dano causado ao interesse público ante a não comprovação da localização dos bens que deveriam ter sido adquiridos com os recursos federais geridos pelo recorrente durante o seu mandato.

6.19 Dessa forma, considera-se imperiosa a manutenção da condenação do recorrente.

CONCLUSÃO

7. Da análise anterior, conclui-se, no mérito, pela impossibilidade de afastar o débito caracterizado pela decisão recorrida diante da ausência de documentos comprobatórios da execução de despesas previstas no Plano de Trabalho por meio dos recursos públicos federais creditados na conta específica do Convênio 2918/2006, celebrado entre o Município de Viseu/PA e o Fundo Nacional de Saúde.

7.1 Dessa forma, propõe-se o **não provimento do recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Luís Alfredo Amin Fernandes, contra o Acórdão 10923/2016-TCU-2ª Câmara, com fundamento nos arts. 32 e 33, da Lei 8.443/1992 c/c art. 285 do RI/TCU, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) comunicar da decisão que vier a ser adotada ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, ao recorrente bem como aos demais interessados."

É o relatório.