

**TC-027.209/2012-1**

**Tipo:** tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Município de Viseu/PA.

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

**Advogados:** Nicholas Alexandre Campolungo, OAB/PA 6700; procuração: peça 35.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Inkra. Construção de microsistemas de abastecimento de água. Desvio de recursos. Prestação de contas fraudulenta. Revelia. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Não comprovação da entrega de parte da documentação ao órgão concedente, bem como da regular aplicação dos recursos federais. Responsabilidade do gestor em fiscalizar a idoneidade da documentação comprobatória dos gastos vinculados ao convênio. Desprovisionamento do recurso.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peças 36 e 37), interposto por Luis Alfredo Amin Fernandes, ex-Prefeito municipal de Viseu/PA, contra o Acórdão 465/2014 – Primeira Câmara (peça 26), com o seguinte teor:

9.1. julgar irregulares, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, 19, caput, e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, as contas de Luis Alfredo Amin Fernandes, condenando-o ao pagamento das importâncias de R\$ 157.092,86 (cento e cinquenta e sete mil, noventa e dois reais e oitenta e seis centavos) e R\$ 157.092,85 (cento e cinquenta e sete mil, noventa e dois reais e oitenta e cinco centavos), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir de 30/1/2006 e 8/3/2006, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do débito ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

9.2. aplicar a Luis Alfredo Amin Fernandes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 470.000,00 (quatrocentos e setenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da respectiva quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente entre a data do presente acórdão e a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, ao responsável, ao interessado, ao Município de Viseu e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará, para ajuizamento das ações penais e civis que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de tomada de contas especial – TCE, instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em desfavor de Luis Alfredo Amin Fernandes, em razão da reprovação da prestação de contas do Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01 (Siafi 542697), celebrado com o Município de Viseu/PA.

2.1. O objeto do ajuste era a execução de obras de infraestrutura, destinadas à implantação de dois microssistemas de abastecimento de água, no Projeto de Assentamento de Reforma Agrária denominado “Cidapar 3º parte”.

2.2. As irregularidades identificadas na gestão do convênio em epígrafe envolveram divergências entre dados da execução físico-financeira e duplicidade em documentos fiscais, como elementos comprobatórios, tais como a emissão de nota fiscal de n. 174, da empresa Avante Construtora e Comércio Ltda., utilizada para comprovação em dois convênios distintos com valores também discrepantes.

2.3. Após a devida citação, o responsável se manteve revel. Esta Corte, por meio do Acórdão 465/2014 – Primeira Câmara (peça 26), julgou-lhe irregulares as contas, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa, na forma descrita na introdução acima.

2.4. Irresignado, Luis Alfredo Amin Fernandes interpôs o presente recurso de reconsideração (peças 36 e 37) contra a referida deliberação, requerendo modificação do julgado para regularidade, pedido que se analisa nesta assentada.

## ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 40 e 41), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 44, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 465/2014 – Primeira Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

- a) Se a Nota fiscal n. 174 foi devidamente apresentada pelo recorrente na prestação de contas do Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01 (peças 36, p. 3-4 e 6-52; e 37);
- b) Se as irregularidades na emissão em duplicidade da Nota fiscal n. 174 podem ser atribuídas ao recorrente (peça 36, p. 4-5);
- c) Se o valor de R\$ 518.406,43, constante da Nota fiscal n. 174, reflete as despesas realizadas no bojo do Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01 (peças 36, p. 2-3 e 6-52; e 37);

**5. Se a Nota fiscal n. 174 foi devidamente apresentada pelo recorrente na prestação de contas do Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01 (peças 36, p. 3-4 e 6-52; e 37)**

5.1. O recorrente afirma ter entregue a Nota fiscal n. 174 juntamente com a prestação de contas do Convênio n. 60.000/05-INCRA/SR-01, tendo por base os seguintes elementos:

a) A Nota fiscal foi apresentada ao Incra em 3/4/2009, como se pode verificar na prestação de contas oferecida, não se sabendo o motivo de o documento não estar no conjunto das provas;

b) O sumiço da nota possivelmente decorreu de retaliação ao recorrente, tendo em vista o ex-gestor não apoiar alguns diretores do Incra/PA no período eleitoral em que a prestação de contas foi apresentada. Esse fato se comprova por outro evento, em que o recorrente teve que apresentar a prestação de contas do Convênio n. 11.000/05, por duas vezes, por conta de o órgão recebedor ter perdido os documentos, como demonstram as cópias em anexo ao recurso (peça 37, p. 44);

#### Análise

5.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. Primeiramente, os documentos apresentados (peça 36, p. 6-52; e 37), com recibo apenas na primeira página (peça 36, p. 6), não permitem que se conclua pela entrega pelo Prefeito ou pela retirada do documento pelo Incra.

5.3. Entretanto, também não há provas concretas da perseguição alegada pelo ex-gestor. Com isso, mantém-se a presunção de legitimidade dos atos praticados pelo concedente ao opinar sobre os documentos comprobatórios em 2009 (peça 3, p. 40-52), em mais de uma manifestação (peça 1, p. 221-229), inclusive com relatos de inspeção financeira *in loco* na prefeitura de Viseu/PA.

5.4. Ao contrário do que afirma o recorrente, nos documentos apresentados ao Incra e nos próprios arquivos da prefeitura, consultados *in loco*, além da ausência da nota fiscal, sequer constou qualquer informação sobre o certame e o contrato referentes ao Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01. Essa, inclusive, foi uma das razões que levaram a autarquia a não admitir a prestação de contas (peça 1, p. 221), manifestação não contestada formalmente pelo recorrente.

5.5. Por fim, também não há elementos no documento apresentado pelo ex-gestor (peça 37, p. 44), para concluir que a prestação de contas do Convênio n. 11.000/05 foi apresentada por duas vezes. Com isso, a conclusão pela não entrega, no tempo oportuno, da Nota fiscal n. 174 se mantém e reforça o conjunto probatório que demonstra fraude na gestão do ajuste ora em análise, sob a responsabilidade de Luis Alfredo Amin Fernandes.

5.6. Assim, cabe ao gestor comprovar, de maneira contundente, a entrega da documentação à entidade concedente, sem que essa prova ou as conclusões emitidas na fase interna da TCE vinculem o posicionamento do Tribunal de Contas da União.

### **6. Se as irregularidades na emissão em duplicidade da Nota fiscal n. 174 podem ser atribuídas ao recorrente (peça 36, p. 4-5)**

6.1. O recorrente defende que as irregularidades na emissão em duplicidade da Nota Fiscal n. 174, emitida pela empresa Avante Construtora e Comércio Ltda., não lhe podem ser atribuídas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) Realmente houve duplicidade na emissão da nota fiscal n. 174: uma no valor de R\$ 518.406,43, juntada na prestação de contas do Convênio 60.000/05, emitida em 30/1/2006; e outra, de mesmo número, no montante de R\$ 40.232,45, referente ao

Convênio 20.000/2006, lançada em 28/7/2006;

b) A responsabilidade pela emissão da nota fiscal é da empresa Avante Construtora e Comércio Ltda, sendo atitude isolada. O recorrente não tem acesso à administração dessa pessoa jurídica, não fazendo sentido o posicionamento do Tribunal;

c) Na época, seria impossível identificar a duplicidade, pois ainda estava em implantação o Sistema Integrado de Informações – Sintegra. Os documentos haviam sido emitidos em datas e com valores diferentes;

d) O Tribunal não pode se abster de considerar a culpabilidade da empresa contratada, pois somente ela teria poderes para emitir notas fiscais.

#### Análise

6.2. Não assiste razão ao recorrente. Não obstante o Tribunal pudesse ter trazido aos autos a empresa Avante Construtora e Comércio Ltda., a presença dela não afastaria a responsabilidade solidária do recorrente.

6.3. É competência do convenente, na pessoa do signatário do ajuste, verificar a regularidade da documentação emitida em comprovação às despesas do convênio. Não é por acaso que o art. 30 da Instrução Normativa n. 1/1997 do Tesouro Nacional – IN/STN 1/1997 exige a identificação da avença celebrada em cada um dos documentos fiscais ou equivalentes, apresentados para a comprovação dos gastos.

6.4. No presente caso, a empresa contratada apresentou, em distintos convênios, documentos fiscais com claras demonstrações de fraude. A mesma Nota fiscal n. 174 foi supostamente apresentada ao Município para comprovar gastos em ajustes diferentes, em período menor do que seis meses.

6.5. Na suposta prestação de contas do Convênio n. 60.000/05-INCRA/SR-01, ora em análise, conforme o documento apresentado agora em grau de recurso (peça 37, p. 27), a Nota fiscal 174 tem data de 30/1/2006 e valor R\$ 518.406,43.

6.6. Já na prestação de contas do Convênio n. 20.000/2006, também objeto de TCE nesta Corte (TC-013.189/2012-3, peça 3, p. 297), em face do ora recorrente, a mesma Nota fiscal n. 174 tem data de 28/7/2006 e valor de R\$ 40.232,45. O documento foi juntado como prova no presente processo (peça 20).

6.7. Além disso, em outra TCE envolvendo o Município de Viseu/PA e Luís Alfredo (TC 042.831/2012-1, peça 14, p. 24 e 26), constam as Notas fiscais 173 e 176, emitidas pela mesma empresa Avante - Construtora e Comércio Ltda., em 20/7/2006 e 5/9/2006, respectivamente, tendo como destinatária também a Prefeitura Municipal.

6.8. Trata-se de conjunto probatório relevante a comprovar a atuação fraudulenta da empresa, com a chancela do ora recorrente, ao não se cercar das cautelas devidas na identificação da autenticidade dos documentos fiscais.

6.9. Destaque-se, ainda, que, mesmo em se abstendo de identificar a duplicidade dos documentos fiscais, ainda assim os elementos probatórios dos autos, no que tange às irregularidades, continuam contundentes, como se discutirá na questão subsequente.

6.10. Dessa forma, nos convênios firmados com a União, as despesas serão comprovadas

mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, sob a fiscalização do signatário do ajuste, que poderá responder por débito decorrente de fraudes documentais, analisadas as circunstâncias do caso concreto.

**7. Se o valor de R\$ 518.406,43, constante da Nota fiscal n. 174, reflete as despesas realizadas no bojo do Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01 (peças 36, p. 2-3 e 6-52; e 37)**

7.1. O recorrente busca atestar a regular aplicação do valor de R\$ 518.406,43, constante da Nota fiscal n. 174, com base nos seguintes argumentos:

- a) O ofício de encaminhamento da prestação de contas, de fato, informa gastos de R\$ 518.406,43, valor constante da Nota fiscal n. 174, sendo que o relatório de execução físico-financeira indicou a aplicação do montante de R\$ 361.313,58;
- b) Do recurso total do Convênio 60.000/05, foram repassados somente duas parcelas, das três previstas, no valor de R\$ 157.092,86 cada, não tendo o Incra repassado a última parte;
- c) O município de Viseu foi obrigado a concluir a obra com recursos próprios, no montante de R\$ 204.220,70, de modo a não deixar de cumprir o objeto, por negligência, imprudência ou burocracia do órgão concedente, conforme se verifica na prestação de contas (peças 36, p. 6-52; e 37).

Análise

7.2. Os argumentos do recorrente não estão corretos. A Nota fiscal n. 174 tem valor de R\$ 518.406,43, montante superior ao total do Convênio, incluindo-se a contrapartida (peça 1, p. 5). Por oportuno, cabe consignar que não é verdadeira a informação do recorrente acerca da terceira parcela do convênio.

7.3. O valor total do ajuste, previsto desde o início e sem qualquer modificação nos termos aditivos, foi de R\$ 314.185,71 (peça 2, p. 136-141, 174 e 190-191). Esse montante, que deveria ser suficiente para construir os dois microssistemas de abastecimento de água, constou, também, no relatório final da TCE (peça 1, p. 194-201).

7.4. Os dados foram confirmados, por ocasião deste trabalho, no Portal da Transparência, administrado pela Controladoria-Geral da União e alimentado pelo Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.

7.5. Além disso, o suposto contrato do Município de Viseu/PA com a empresa Avante foi assinado em 27/1/2006 (peça 37, p. 8-14), com prazo de 150 dias para conclusão das obras (peça 37, p. 11, item 9.1).

7.6. Contudo, três dias depois, conforme a documentação apresentada pelo próprio ex-gestor (peça 37, p. 27), a empresa emitiu documento fiscal com valor superior à totalidade da previsão de gastos do Convênio, incluindo-se a contrapartida.

7.7. De outro lado, os valores federais, no montante de R\$ 314.185,71, foram recebidos pelo Município em 30/1 e 8/3/2006 (peça 37, p. 16-19). O município pagou à empresa, no mesmo dia da primeira transferência e três dias após o início da vigência do contrato, a quantia de R\$ 172.700,00, sem qualquer correspondência com a execução das obras (peça 37, p. 16-17 e 22-25).

7.8. No dia 8/3/2006, o montante de R\$ 169.500,00 foi pago à empresa novamente sem que

houvesse qualquer elemento de prova para comprovar a adequação dos pagamentos à execução física do objeto (peça 37, p. p. 16-17 e 22-25). Os gastos até então já superavam o somatório das transferências federais e o valor total do convênio. Com isso, em menos de quarenta e cinco dias, a Avante já havia recebido 100% dos repasses previstos.

7.9. Segundo dados do recorrente (peça 37, p. 26), posteriormente, em 6/9/2007, o ente municipal pagou mais R\$ 176.206,09 à empresa, também por supostos serviços vinculados ao convênio. Assim, o Município de Viseu/PA realizou pagamentos à Avante em montante R\$ 172.802,15 superior ao valor total do ajuste, somando-se os valores federais e a contrapartida municipal.

7.10. De outro lado, o recorrente apresenta Relatório de Vistoria Técnica (peça 37, p. 45-46), datado de 24/11/2008, informando a execução integral do objeto do convênio ora em análise. O técnico em estradas Raul Belo César afirma que o proponente realizou 60% das obras no prazo de vigência do ajuste e 40% fora dos limites da avença.

7.11. Entretanto, um ano antes, em 29/11/2007, portanto, fora da vigência do convênio, o mesmo técnico, juntamente com engenheiro responsável, em outra vistoria realizada no local (peça 1, p. 62-66), foi categórico em afirmar:

Mesmo após todo esse tempo, quase 02 (dois) anos da assinatura do convênio, as obras não foram concluídas; a Prefeitura Municipal de Viseu não apresentou nenhuma prestação de contas, qualquer documento ou relatório técnico do andamento das obras. Os poucos serviços executados estão totalmente fora dos descritos no projeto básico e os 02 (dois) sistemas de abastecimento de água está totalmente inoperantes (...).

(...)

Os serviços executados nesta última fiscalização somam 19,63% (dezenove vírgula sessenta e três por cento) da obra

7.12. É importante relatar, também, que, ainda na vigência do convênio, em 27/8/2006, engenheiro do Incra havia realizado a primeira vistoria técnica nas obras em Viseu/PA e constatado a execução de apenas 5,77% do ajustado. Nesse período, a empresa Avante já havia recebido a integralidade dos valores previstos para o trabalho.

7.13. Assim, não obstante as inconsistências entre os dois últimos relatórios do concedente, as provas da fraude envolvendo os recursos do Convênio 60.000/05-INCRA/SR-01 são abundantes e não podem ser desconsideradas.

7.14. Os pagamentos à empresa foram realizados antecipadamente e bem acima do previsto no ajuste. Ainda que os serviços tenham sido realmente executados em 2008, quase dois anos depois do fim da vigência do convênio, não é possível vincular minimamente esses gastos com os valores federais transferidos e consumidos em 2006. Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

## **CONCLUSÃO**

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Cabe ao gestor comprovar, de maneira contundente, a entrega da documentação à entidade concedente, sem que essa prova ou as conclusões emitidas na fase interna da TCE vinculem o posicionamento do Tribunal de Contas da União;



b) Nos convênios firmados com a União, as despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio, sob a fiscalização do signatário do ajuste, que poderá responder por débito decorrente de fraudes documentais, analisadas as circunstâncias do caso concreto;

c) Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

8.1. Diante disso, constata-se que os elementos apresentados pelo recorrente não tem o condão de modificar o julgado, razão pela qual propõe-se o desprovimento do recurso, mantendo-se inalterada a deliberação recorrida.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ao Município de Viseu/PA, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Pará e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 30 de abril de 2014.

*[assinado eletronicamente]*

Judson dos Santos  
AUFC – mat. 5677-4