VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em desfavor de Álvaro Aires da Costa, ex-prefeito de Curralinho/PA, gestão 2005 a 2008, em face da impugnação parcial dos recursos repassados na modalidade fundo a fundo, durante o exercício de 2008, destinados ao Programa de Proteção Social Básica (PSB) e ao Programa de Proteção Social Especial (PSE), ambos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (peça 2, p. 165-200). Os recursos repassados totalizaram o montante de R$ 229.991,38.

2. A instauração da TCE decorreu de auditoria realizada pela então Controladoria-Geral da União, que identificou a ausência de comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos repassados (R$ 86.220,40), em virtude de fraudes e simulações nos procedimentos de aquisições de gêneros alimentícios e material de expediente (peça 2, p. 171).

3. As constatações feitas pela então CGU estão consignadas no Relatório de Demandas Especiais 00213.000083/2008-05, de 6/2/2012 (peça 1, p. 184-204; peça 2, p. 1-57) e ratificadas na Nota Técnica 7.119/2012 - CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 14/12/2012 (peça 2, p. 59-69), a saber, em síntese: fraude na comprovação de despesas com recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e do Programa de Proteção Social Básica (PSB), configurada pela simulação de compra de gêneros alimentícios e de material de expediente, o que configurou débito no âmbito dos aludidos programas, respectivamente, no montante de R$ 46.591,43 (peça 2, p. 9-13) e de R$ 39.660,53 (peça 2, p. 35-43).

4. A auditoria também identificou o fracionamento de despesa como mecanismo de fuga do procedimento licitatório; a ausência de comprovantes de despesas; e a não disponibilização de documentos relativos à execução físico-financeira e à execução dos programas.

5. No âmbito do controle externo, a Secex-PA concluiu que as alegações de defesa não foram capazes de comprovar a efetiva aquisição dos gêneros alimentícios, e assim afastar as irregularidades apuradas nos autos (peça 14). Desse modo, propôs o julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito, condenação em débito e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/92 (peças 18 a 20).

6. O MPTCU acompanhou a conclusão da unidade técnica (peça 21). Propôs, contudo, que seja considerado para o cálculo das parcelas dos débitos as datas referentes "às movimentações da conta corrente, identificadas a partir dos registros dos saques e cheques pagos nos extratos bancários disponíveis à peça 1, p. 38-104", em vez das datas registradas nas notas fiscais inidôneas.

7. Ressalvo que ocorrências de mesma índole foram registradas também no exercício de 2007, o que resultou no julgamento pela irregularidade das contas do ex-prefeito e a condenação em débito, consoante o Acórdão 1.607/2017-TCU-1ª Câmara.

8. Passando à análise dos autos, registro minha concordância com as proposições da Secex/PA seguidas, na essência, pelo **Parquet** de contas, motivo pelo qual incorporo em minhas razões de decidir os argumentos transcritos no relatório precedente. Passo a destacar os principais pontos que me levaram a acompanhar o encaminhamento sugerido.

9. Em suas alegações de defesa, Álvaro Aires da Costa aduz (peça 14), em suma: que o FNAS/SNAS aprovou as contas do município referentes aos repasses em questão, consignado na Nota Técnica 7.119/2012 e ratificado pelo Conselho Municipal de Assistência Social; e que as circunstâncias locais, típicas da região amazônica, onde as distâncias são imensuráveis e os meios de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57612905.

locomoção são extremamente difíceis e precários, impõem dificuldades às administrações municipais nas compras de materiais diversos, realizadas por meio de pessoas que se dizem legítimos representantes de fornecedores, bem como na comprovação da veracidade das notas fiscais emitidas por essas pessoas.

10. Prossegue o ex-prefeito informando que os pagamentos, feitos, em regra, em espécie, devido à inexistência de bancos ou de agentes financeiros no município, foram realizados mediante a comprovação de entrega dos produtos adquiridos. Aduz que as despesas, todas inferiores ao limite de R$ 8.000,00, não exigiam a realização de prévia licitação, e que seus atos foram pautados pelos princípios da boa-fé e do irrestrito interesse público.

11. Com as devidas vênias, os argumentos apresentados não são suficientes para afastar as irregularidades identificadas.

12. Primeiramente, em que pese a Nota Técnica 7.119/2012 trazer a informação de que o município cumpriu a obrigação de prestar contas, e que o processo se encontrava aprovado pelo FNAS/SNAS, conforme termo de aprovação (peça 1, p. 182), o próprio documento invocado esclarece que a aprovação não exclui a possibilidade de reanálise nos casos em que for comprovada irregularidade ou fato ilícito imputado a qualquer tempo aos dirigentes responsáveis pela utilização dos recursos.

13. Foi o que ocorreu no presente caso. O município foi fiscalizado pela CGU, que identificou as irregularidades em análise nestes autos. Portanto, o fato de ter as contas aprovadas, por si só, não elide a responsabilização do ex-prefeito frente às constatações identificadas em auditoria no âmbito do controle interno.

14. Em segundo lugar, com relação ao argumento de que o município não teve condições de validar as notas fiscais recebidas, mas que, apesar disso, as compras foram realizadas, com a entrega dos gêneros alimentícios e dos materiais de expediente, vejo que tais informações não procedem.

15. De acordo com a equipe de fiscalização da CGU, restou clara a evidência de fraudes, por motivos como: a caligrafia semelhante em notas fiscais de empresas diferentes; e ainda, informação, em entrevista, dos donos das empresas emissoras das notas fiscais de que não foram contratados pela prefeitura para fornecimento dos bens. Ou seja, as empresas declararam formalmente que não emitiram as notas fiscais apresentadas pela prefeitura de Curralinho.

16. A equipe promoveu consulta ao sistema da Receita Federal, quando verificou que os CNPJs citados nas notas fiscais são de outras empresas, e não das que realmente integram cada nota.

17. Diante das constatações, resta assente não se tratar de falha formal e sim grave falha material, uma vez que as próprias empresas declararam não ter fornecido os gêneros em questão ao munícipio.

18. Some-se a isso o fato de que o saque em espécie impede a formação do necessário nexo causal entre os recursos públicos e as despesas incorridas para alcance da finalidade das ações dos programas.

19. Obviamente, o gestor municipal em localidade de difícil acesso e com poucos recursos tecnológicos ou de infraestrutura deficiente — como o ex-prefeito informa ser o caso de Curralinho/PA— possui um desafio maior de gestão quando se compara com municípios com maior

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57612905.

abundância desses recursos. Contudo, tal situação não pode constituir fator impeditivo para atuação pautada pelas normas que regem a regularidade do gasto público, competindo ao gestor a adoção das medidas adequadas e aptas a comprovar a efetiva aquisição dos produtos, bem como o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas.

20. Nesse sentido, cito, a título de exemplo, como forma de viabilizar o saque em dinheiro de conta específica, sem o comprometimento do devido nexo de causalidade, ante as dificuldades impostas pela especificidade da situação geográfica, o Acórdão 1.540/2010-TCU-Plenário. Referido **decisum**, ao reconhecer as dificuldades próprias de condições geográficas desfavoráveis, admitiu o pagamento em espécie mediante recibo, além de constatar que os valores e datas das notas de empenho, notas fiscais e recibos emitidos pelos fornecedores eram compatíveis com os saques da conta específica.

21. Situação, contudo, que não se aplica ao presente caso, dada a gravidade das irregularidades levantadas.

22. Com relação ao fracionamento de despesas, como mecanismo de fuga ao procedimento licitatório e que contribuiu para a ocorrência das fraudes e simulações de compras tratadas neste processo, o ex-prefeito, novamente, limitou-se a confirmar tal irregularidade, porquanto afirma que todas as despesas realizadas possuíam valores inferiores ao limite de R$ 8.000,00, valor a partir do qual ensejaria a realização de prévia licitação.

23. Cabe asseverar que o planejamento do exercício deve observar o princípio da anualidade do orçamento. Logo, não pode o agente público justificar o fracionamento da despesa com várias aquisições ou contratações no mesmo exercício, quando decorrente da falta de planejamento, incorrendo em fuga ao dever de licitar.

24. Se a Administração optar por realizar várias licitações ao longo do exercício financeiro, para um mesmo objeto, deverá preservar sempre a modalidade de licitação pertinente ao todo que deveria ser contratado. Nesse sentido, o gestor municipal deve planejar a execução dos recursos para que não ocorra o fracionamento de despesas ao licitar.

25. Ante o exposto, não há como acolher os argumentos apresentados pelo ex-prefeito. Ademais, não foi possível reconhecer a sua boa-fé ante a conduta causadora de prejuízo ao erário, razão pela qual se aplica o disposto no § 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, que resulta no julgamento definitivo pela irregularidade das contas.

26. Quanto às datas para o cálculo dos débitos, acompanho a proposta do MPTCU, uma vez que as notas fiscais não se mostram consentâneas à realidade dos fatos, eis que inidôneas/alteradas/falsas. As datas referenciais para o cálculo das parcelas dos débitos devem se pautar nas movimentações da conta corrente, extraídas a partir dos registros dos saques e cheques pagos nos extratos bancários disponíveis à peça 1, p. 38-104, consoante a tabela abaixo:

DATAS	MOVIMENTAÇÃO	VALORES (R$)
19/12/2008	cheque	10.050,00
24/12/2008	saque	2.298,21
28/11/2008	cheque	10.050,00
20/11/2008	cheque	7.000,00
17/10/2008	cheque	7.500,00
17/09/2008	cheque	2.280,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57612905.

DATAS	MOVIMENTAÇÃO	VALORES (R$)
17/09/2008	cheque	7.500,00
29/08/2008	cheque	7.600,00
08/07/2008	cheque	4.300,00
08/07/2008	cheque	7.400,00
18/06/2008	cheque	7.600,00
23/05/2008	cheque	2.200,00
02/05/2008	saque	2.200,00
04/04/2008	cheque	4.800,00
29/02/2008	cheque	7.600,00
	TOTAL	90.378,21

27. Desse modo, nova tabela dos débitos, contendo os registros das movimentações financeiras, até a totalização do valor a ser ressarcido (R$ 86.220,40), nas datas constantes dos extratos bancários, em ordem decrescente, portanto mais benéfica ao responsável, passa a ter a seguinte configuração:

DATAS	DÉBITOS (R$)
19/12/2008	10.050,00
24/12/2008	2.298,21
28/11/2008	10.050,00
20/11/2008	7.000,00
17/10/2008	7.500,00
17/09/2008	2.280,00
17/09/2008	7.500,00
29/08/2008	7.600,00
08/07/2008	4.300,00
08/07/2008	7.400,00
18/06/2008	7.600,00
23/05/2008	2.200,00
02/05/2008	2.200,00
04/04/2008	4.800,00
29/02/2008	3.441,79
TOTAL	**86.220,00**

28. Por fim, diante da gravidade das irregularidades constatadas, além da aplicação de multa prevista no art. 57 da Lei 8443/1992, proponho a inabilitação do ex-prefeito para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, observadas as disposições do Acórdão 714/2016-TCU-Plenário.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de julho de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57612905.