

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 011.701/2014-5 [Apenso: TC 020.752/2017-2].
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.
Entidade: Prefeitura Municipal de Curalinho (PA).
Responsável: Álvaro Aires da Costa (CPF 057.632.072-20).
Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (CNPJ 05.526.783/0001-65)
Representação legal: Jose Fernando Santos dos Santos (14.671/OAB-PA) e outros, representando Álvaro Aires da Costa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS SOB A ÉGIDE DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. INDÍCIOS DE FRAUDE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS APRESENTADOS NÃO SÃO APTOS PARA ENSEJAR A MODIFICAÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. NÃO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO VERGASTADO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 44) interposto pelo Sr. Álvaro Aires da Costa, ex-Prefeito Municipal de Curalinho (PA), na gestão de 2005 a 2008, contra o Acórdão 1.607/2017 – 1ª Câmara (peça 23), a seguir transcrito, que foi proferido quando do julgamento de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em virtude da impugnação parcial de despesas realizadas com recursos federais repassados, na modalidade fundo a fundo, no âmbito dos Programas de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE, no exercício de 2007:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas do Sr. Álvaro Aires da Costa (CPF 057.632.072-20), ex-prefeito de Curalinho/PA (gestão 2005-2008), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do RI/TCU;

9.2. condenar o responsável mencionado no subitem anterior ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal, em respeito ao art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados 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:

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
6.270,00	26/1/2007
2.200,00	14/2/2007
5.600,00	26/4/2007
6.000,00	26/4/2007
4.800,00	25/5/2007
6.500,00	31/5/2007
2.101,96	19/6/2007
2.170,00	13/7/2007
2.350,00	9/8/2007
3.037,37	4/9/2007
5.300,00	21/9/2007
5.600,00	16/10/2007
5.520,00	26/10/2007
4.900,00	6/11/2007
4.968,00	28/12/2007
1.614,85	18/5/2007
3.616,05	6/7/2007
900,00	5/12/2007
800,00	24/12/2007
1.210,04	31/12/2007

9.3. aplicar ao Sr. Álvaro Aires da Costa (CPF 057.632.072-20), ex-prefeito de Curralinho/PA, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, comprove perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, inciso II, do RI/TCU, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Pará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. Os repasses federais em tela totalizaram o montante histórico de R\$ 262.225,83 (duzentos e sessenta e dois mil duzentos e vinte e cinco reais e oitenta e três centavos).

3. De acordo com o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 310 a 324), esta TCE teve origem na impugnação parcial de despesas efetuada pela Controladoria Geral da União – CGU, que decorreu da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos públicos federais transferidos e da constatação das seguintes irregularidades (peça 1, p. 60 a 132):

- a) fraude na aquisição de gêneros alimentícios e de material de expediente;
- b) ausência de comprovantes de despesas;
- c) fraude na comprovação de despesas; e

d) fracionamento de despesas, visando fugir da modalidade correta de licitação e simular as fraudes constatadas.

4. A Secex (PA) definiu as datas dos débitos de acordo com as datas das notas fiscais inidôneas/falsas, devido à ausência de extrato bancário contendo a movimentação dos recursos repassados. Esses dados estão retratados na tabela abaixo (peça 4, p. 2 e 3):

OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	DATA
Fraude na aquisição de gêneros alimentícios e material de expediente, com recursos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), com simulação de compras de produtos e gêneros alimentícios.	6.270,00	26/1/2007
	2.200,00	14/2/2007
	5.600,00	26/4/2007
	6.000,00	26/4/2007
	4.800,00	25/5/2007
	6.500,00	31/5/2007
	2.101,96	19/6/2007
	2.170,00	13/7/2007
	2.350,00	9/8/2007
	3.037,37	4/9/2007
	5.300,00	21/9/2007
	5.600,00	16/10/2007
	5.520,00	26/10/2007
	4.900,00	6/11/2007
	4.968,00	28/12/2007
TOTAL	67.317,33	-
OCORRÊNCIA	VALOR DO DÉBITO (R\$)	DATA
Fraude na comprovação de despesas com recursos do Programa de Proteção Básica, configurada pela simulação de compra de gêneros alimentícios e de material de expediente.	1.614,85	18/5/2007
	3.616,05	6/7/2007
	900,00	5/12/2007
	800,00	24/12/2007
TOTAL	6.930,90	-

5. Após analisar as alegações de defesa do ex-prefeito e os documentos constantes destes autos, a Secex/PA concluiu que não foi comprovado o correto emprego dos recursos públicos na execução das ações relacionadas aos Programas de Proteção Social Básica/PBS e Proteção Social Especial/PSE, sobretudo em razão da falta de apresentação de documentação idônea capaz de comprovar as despesas supostamente realizadas (peças 19 a 21).

6. Em seu parecer, o Ministério Público junto ao TCU concordou com a Secex (PA) - peça 22.

7. No voto condutor do acórdão recorrido, o Relator **a quo** ressaltou que (peça 24, p. 1):

a) o responsável não trouxe qualquer documento que comprovasse a efetiva entrega dos produtos adquiridos pelo município no âmbito dos programas PSB e PSE, de modo a afastar a irregularidade a ele imputada relativa à simulação de compra de gêneros alimentícios e materiais de expediente. Ao contrário, sua defesa apenas confirmou a irregularidade ao admitir que as notas fiscais correspondentes poderiam não ser verdadeiras;

b) o gestor municipal de uma localidade de difícil acesso, com poucos recursos tecnológicos e infraestrutura deficiente, como parece ser o caso do Município de Curalinho (PA), enfrenta desafios maiores quando comparados com aqueles que se apresentam em municípios com mais recursos. Contudo, tal situação não impede a atuação pautada pelas normas que regem a regularidade do gasto público. Assim sendo, competia ao ex-Prefeito adotar medidas adequadas e aptas para comprovar a efetiva aquisição dos produtos e demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas; e

c) o ex-gestor municipal confirmou o fracionamento de despesas, que visou fugir ao procedimento licitatório e contribuiu para a ocorrência das fraudes e simulações de compra de gêneros alimentícios.

8. Nesse contexto, o Relator **a quo** alinhou-se às conclusões da unidade técnica e proferiu o voto condutor do Acórdão 1.607/2017 – 1ª Câmara, anteriormente transcrito neste relatório.

9. Irresignado com o julgamento pela irregularidade de suas contas, imputação de débito e aplicação de multa, o responsável opôs embargos de declaração, que foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 4.575/2017 – 1ª Câmara (peça 37). Ainda insatisfeito, o ex-prefeito interpôs o presente recurso de reconsideração.

10. Após analisar os documentos acostados a estes autos, a auditora destacou que:

a) o Ministro Relator, por meio de despacho, considerou que foram preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie e, por via de consequência, conheceu o recurso em tela e suspendeu os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.607/2017 – 1ª Câmara (peça 54);

b) a questão central tratada neste processo refere-se à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União ao Município de Curalinho (PA) no âmbito dos Programas de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE, no exercício de 2007. Assim sendo, o recorrente deveria demonstrar o cumprimento da meta física traçada no Programa, no caso a aquisição de gêneros alimentícios e material de expediente, além da regular execução financeira das receitas e despesas;

c) a defesa buscou mitigar o grau de reprovabilidade da conduta do agente, tendo ressaltado o caráter supostamente formal das irregularidades apuradas nestes autos. Com esse desiderato, o responsável alegou que:

- o pagamento de despesas em espécie decorreu do fato de se tratar de comunidade ribeirinha, cujo acesso é restrito e ocorre apenas por meio da utilização de pequenas embarcações;

- as irregularidades apontadas pela CGU, em especial aquelas relacionadas com a fidedignidade das notas fiscais, tiveram origem em meros equívocos ocorridos quando da elaboração dos documentos sob enfoque. Tais equívocos não comprometeram a devida destinação dos valores, logo, devem ser considerados apenas incorreções de ordem formal;

- não houve dano ao erário nem desvio de recursos, roubo ou retirada ilícita de valores;

- foram plenamente atendidos os requisitos previstos para a prestação de contas, em conformidade com o disposto no art. 28, I a X, da IN STN 1/1997;

- o vício formal se refere apenas à forma de pagamento, não havendo intuito de gerar prejuízo ao erário. Além disso, não houve locupletamento pessoal ou de terceiro;

- para configurar improbidade administrativa, é necessário que haja dolo. No caso vertente, o órgão tomador de contas reconheceu a ausência de dano e a inexistência de dolo;

- quem deve ser punido é o administrador desonesto, que auferiu vantagens e gera prejuízos para os cofres públicos, por meio da prática de atos ilegais e lesivos ao erário. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ considera que, inexistindo enriquecimento ilícito ou dano ao erário municipal, não cabe aplicar as punições previstas na Lei 8.429/1992. Afinal, a referida norma alcança o gestor desonesto, não o inábil. Por fim, defende que esse entendimento seja aplicado ao seu caso, já que não haveria má-fé, dolo ou qualquer intenção de lesar o erário;

- segundo o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, agentes políticos, por terem liberdade funcional, não podem ser responsabilizados pela prática de insignificantes falhas de atuação, mas somente quando tiverem agido com culpa grave, dolo, má-fé ou abuso de poder. Assim, a improbidade administrativa requer negligência, dolo, consciência da ilicitude e não alcança a culpa leve; e

- o STJ tem entendido que equívocos administrativos enquadrados como erros formais, sem a configuração de dano ao erário, não devem ensejar a aplicação de sanções a agentes públicos; e

d) com espedeque nessas considerações, o recorrente solicitou que suas contas sejam julgadas regulares com ressalvas e sejam afastados o débito e a multa a ele imputados no acórdão vergastado.

11. Em seguida, a auditora analisou os argumentos apresentados na peça recursal, tendo destacado que:

a) o recorrente não enfrentou as questões centrais dos presentes autos, uma vez que não demonstrou o efetivo cumprimento do objeto, consistente na aquisição de gêneros alimentícios e material de expediente, nem a regular gestão financeira do ajuste em tela;

b) foi imputado ao ex-prefeito um débito no valor de R\$ 75.458,27 (setenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte e sete centavos), em decorrência da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos federais repassados sob a égide dos Programas de Proteção Social Básica – PBS e Proteção Social Especial – PSE, no exercício de 2007;

c) segundo consta do relatório do tomador de contas, a CGU impugnou o valor acima citado tendo em vista a existência das seguintes irregularidades:

- fraude na aquisição de gêneros alimentícios e material de expediente, no total de R\$ 67.317,33 (sessenta e sete mil e trezentos e dezessete reais e trinta e três centavos); e

- fraude na comprovação de despesas, no montante de R\$ 6.930,90 (seis mil e novecentos e trinta reais e noventa centavos);

d) as referidas fraudes se consubstanciaram na apresentação de notas fiscais inidôneas, com o fito de simular a realização de compras;

e) a inidoneidade dessas notas fiscais foi comprovada pelas seguintes constatações da CGU:

- a caligrafia constante das notas sob comento era idêntica, embora se tratasse de documentos emitidos por empresas diferentes;

- os donos das empresas emissoras das notas fiscais assumiram que não foram contratados pela prefeitura para fornecer os bens nelas relacionados. Aduziram que não emitiram as notas fiscais apresentadas pelo município; e

- os números do CNPJ das empresas citadas nas notas fiscais diziam respeito a outras instituições;

f) em 2008, o Conselho Municipal de Assistência Social declarou genericamente que os recursos recebidos foram destinados para o cumprimento das finalidades previstas nas normas que regulamentaram os pisos de proteção específicos. No entanto, na fase interna desta TCE, o tomador de contas, visando comprovar a correta execução físico-financeira, notificou o ex-prefeito e o Conselho Municipal de Assistência Social para que complementassem as informações constantes dos presentes autos. Entretanto, não foram apresentados documentos capazes de afastar as irregularidades ora sob exame;

g) no âmbito do TCU, o responsável foi devidamente citado (peças 8 e 9) e não apresentou qualquer prova da efetiva aquisição dos produtos pelo município, que pudessem elidir os indícios de simulação na aquisição de gêneros alimentícios e de materiais de expediente;

h) nesta fase recursal, não há como concluir pelo efetivo cumprimento dos objetivos do programa, tendo em vista que não constam destes autos provas, documentos, pareceres, recibos ou registros que concedam suporte a esta conclusão. O recorrente apenas afirmou, de forma genérica, o atendimento dos objetivos dos programas;

i) diferentemente do que foi alegado, não se trata de falhas de cunho meramente formal. Afinal, não foram encaminhadas cópias dos extratos bancários referentes à movimentação financeira dos recursos repassados ao município e as notas fiscais inidôneas não se mostram capazes de comprovar a aplicação dos recursos na aquisição de gêneros alimentícios e de materiais de expediente;

j) a liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as obrigações foram cumpridas, o que gera a obrigação de pagamento por parte da administração. Compete ao gestor impedir a liquidação das despesas com base em notas fiscais inidôneas, cuja emissão não tenha sido autorizada pelo fisco (Acórdão 2.131/2014 – 1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro);

k) a ausência de comprovação da realização das despesas impossibilita a conclusão pela regular gestão dos recursos em tela. Ademais, cabe salientar que compete ao gestor público, por meio de

documentação robusta, demonstrar a correção dos atos por ele praticados, em obediência ao disposto nos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e 93 do Decreto-Lei 200/1967;

l) tal entendimento foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Segurança 20.335/DF, relatado pelo Ministro Moreira Alves. Naquela oportunidade, restou assente que o ordenador de despesas deve provar que não é responsável pelas irregularidades que lhe forem eventualmente imputadas;

m) no âmbito deste Tribunal, a jurisprudência é remansosa no sentido de que o ônus de provar a regularidade da aplicação dos recursos repassados é do gestor, a exemplo dos Acórdãos 2.080/2013 – Plenário, 2.435/2015 – Plenário, 1.577/2014 – 2ª Câmara e 1.895/2014 – 2ª Câmara;

n) nesse contexto, nos processos relativos ao controle financeiro da administração pública, a culpa dos gestores por atos irregulares que causem prejuízo ao erário é legalmente presumida, ainda que não tenha sido configurada conduta dolosa, admitida prova em contrário, cuja apresentação fica a cargo do gestor;

o) quanto à alegada ausência de dolo e má-fé, cumpre destacar que a responsabilização dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, sendo caracterizada mediante a presença de simples culpa **stricto sensu**. Dessa forma, é desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor, bastando quantificar o dano, identificar a conduta do responsável que caracterize sua culpa (por imprudência, imperícia ou negligência) e demonstrar o nexo de causalidade entre a conduta culposa em sentido estrito e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário, conforme registrado no Acórdão 635/2017 – Plenário;

p) ademais, a boa-fé não pode ser presumida ou reconhecida a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada por meio da apresentação de elementos comprobatórios, consoante afirmado no Acórdão 4.667/2017 – Plenário;

q) no presente caso, está devidamente caracterizada a culpa em sentido amplo do responsável, que adquiriu produtos sem se assegurar da idoneidade dos fornecedores contratados, o que redundou na inidoneidade dos documentos fiscais apresentados;

r) o débito que lhe foi imputado decorreu da não aplicação ou da aplicação inadequada dos recursos federais repassados. Diante da impossibilidade de se comprovar que os produtos foram efetivamente adquiridos, recebidos e utilizados em benefício da comunidade, não se pode estabelecer o vínculo entre os recursos repassados pela União e as despesas alegadas pelo ex-gestor municipal; e

s) os precedentes mencionados pela defesa não se aplicam ao caso vertente, uma vez que nestes autos restou configurado o dano ao erário.

12. Com fulcro nessas considerações, a auditora concluiu que não foram apresentados elementos capazes de ensejar a modificação do acórdão vergastado. Por via de consequência, ela propôs que o recurso em tela seja conhecido, para no mérito negar-lhe provimento (peça 59).

13. O Diretor da Secretaria de Recursos e o titular daquela unidade técnica manifestaram sua concordância com essa proposta (peças 60 e 61).

14. O Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé também se pronunciou favoravelmente ao acolhimento da mencionada proposta (peça 62).

É o Relatório.