

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 003.263/2011-8

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Fátima do Sul - MS

Responsável: Dilson Deguti Vieira (CPF 202.065.341-91)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO-COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS RECEBIDOS. CITAÇÃO. NÃO-COMPROVAÇÃO DE BENEFÍCIO POR PARTE DA MUNICIPALIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução à peça 25, que contou as anuências da chefia imediata (peça 26) e do titular da Unidade Técnica (peça 27).

“Trata o presente processo de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em decorrência da omissão do Sr. Dilson Deguti Vieira (CPF 202.065.341-91), ex-Prefeito do município de Fátima do Sul/MS, em relação ao dever de prestar contas acerca da aplicação dos recursos transferidos pelo Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS n° 545/2002 (Siafi n° 490777).

2. De acordo com a Cláusula Primeira do Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS n° 545/2002, o objeto da avença consistia na construção de um centro da juventude na cidade de Fátima do Sul, na forma prevista no plano de trabalho. Para a consecução do objeto previsto no ajuste, a União comprometeu-se a transferir a quantia de R\$ 100.000,00. Ao município, caberia integralizar o montante de R\$ 11.112,00, a título de contrapartida.

3. Embora o Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS n° 545/2002 tenha sido celebrado em 4/7/2002, a União efetuou a transferência de recursos somente em 30/12/2003, por intermédio da 2003OB002836. Esse atraso repercutiu diretamente no prazo de vigência do ajuste e também pode ter influenciado a execução física do empreendimento, conforme se depreende dos pedidos de aditivo protocolados pelo então Prefeito de Fátima do Sul/MS (Ofícios/GP 52 e 362, de 15/1/2004 e 10/8/2004, respectivamente, endereçados ao órgão concedente). Em relação à vigência, constatou-se, a partir da análise de documento extraído do Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios>), que a mesma estendeu-se até o dia 30/12/2004. Nesse particular, certamente foi usada a prerrogativa prevista na Cláusula Quinta, Parágrafo Segundo, do instrumento de transferência, cujo teor é o seguinte: “A vigência poderá ser prorrogada ‘de ofício’ caso venha a ocorrer atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período de atraso verificado”.

4. Exauridas todas as tentativas no sentido de obter a documentação prevista no art. 28 da IN/STN 1, de 15/1/1997, em consonância com o disposto no art. 38, § 1º, do normativo retrocitado, foi promovida a inscrição do Sr. Dilson Deguti Vieira na conta diversos responsáveis, no Siafi, por meio da Nota de Lançamento 2010NL000095, de 17/06/2010, bem como decidiu-se pela instauração de tomada de contas especial em face da omissão do dever de prestar contas.

5. Após a elaboração do relatório do tomador de contas, que pugnou pela responsabilização do Sr. Dilson Deguti Vieira por omissão do dever de prestar contas, o processo seguiu para a Controladoria Geral da União e, logo após, ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para o pronunciamento a que se refere o art. 82 do Decreto-Lei 200/67.

6. Após a primeira instrução lançada nos autos no âmbito desta Unidade Técnica, chegou-se à conclusão que, de fato, o gestor deixou de cumprir o dever imposto a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, qual seja, o de prestar contas. Assim sendo, o Sr. Dilson Deguti Vieira foi **citado** pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Fátima do Sul pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social (R\$ 100.000,00), por meio do Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS 545/2002 (Siafi nº 490777), para a construção de um centro de apoio à juventude, situação essa que infringe o disposto no art. 70, parágrafo único, da CF, c/c o art. 28 da IN/STN 1, de 15/1/97. No expediente citatório, em atendimento ao disposto no subitem 9.5 do Acórdão 1792/2009-Plenário, foi requerida ao gestor a apresentação de justificativas para o descumprimento do prazo originariamente previsto para a prestação de contas.

7. Além da irregularidade citada no parágrafo anterior, a Controladoria Geral da União trouxe a lume outras infrações a normas de gestão financeira cometidas pelo Sr. Dilson Deguti Vieira no decorrer da execução das despesas financiadas com os recursos transferidos pelo Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS nº 545/2002. Tais constatações foram registradas no Relatório de Fiscalização nº 184 – 11º Sorteio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos e referem-se à auditoria realizada no período compreendido entre 12 e 16/7/2004. No que tange a essas irregularidades, foram propostas as audiências abaixo descritas ao Sr. Dilson Deguti Vieira:

a) não disponibilização à Controladoria Geral da União – CGU/MS dos documentos relativos às despesas decorrentes da construção do centro da juventude (notas fiscais e extratos bancários da conta corrente específica), financiados com recursos federais transferidos pelo Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS nº 545/2002 (Siafi nº 490777), no valor de R\$ 100.000,00, bem como pela contrapartida municipal, no valor de R\$ 11.112,00, situação essa que infringe o art. 74, inciso II, da CF, c/c o art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997;

b) pagamento antecipado no valor de R\$ 60.000,00 à empresa Wilke Construção Ltda. (CNPJ 03.652.890/0001-04), efetuado em 21/1/2004, ou seja, em data anterior à emissão da ordem de início dos serviços (3/2/2004), valor esse que representa 54% do valor total do contrato (R\$ 111.112,00), o que contraria os arts. 62 e 63 da Lei 4320/64 e a jurisprudência do TCU, notadamente, os Acórdãos 251/2005, 593/2005, 599/2007, 1481/2007, 290/2008, 2105/2008 e 2911/2009, todos do Plenário;

c) inclusão, no Contrato 002/2004, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Fátima do Sul e a empresa Wilke Construção Ltda. (CNPJ 03.652.890/0001-04), da Cláusula 7ª, parágrafo único, dispositivo que prevê a hipótese de se realizar pagamento antecipado de despesa, situação essa que viola os arts. 62 e 63 da Lei 4320/64, bem como a jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 157/2008-Plenário; e

d) realização de despesa com revestimento de forro na obra do centro da juventude, no valor de R\$ 11.439,00, sem que o serviço tivesse sido efetivamente prestado, uma vez que foi detectada pela CGU/MS, no período entre 12 e 16/7/2004, discrepância entre o conteúdo do Boletim de Medição 4 e a realidade fática observada a partir da inspeção física da obra (*).

(*) A CGU afirmou que, não obstante a inexistência de documentação comprobatória das despesas realizadas, foi constatada a existência de medições que apontam para a execução de 76,17%. Tendo em vista que a obra ainda estava em andamento na ocasião em que a CGU detectou a irregularidade, optou-se pela audiência em detrimento de uma citação.

8. Consoante delegação de competência do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, Augusto Nardes, exarada na Portaria GAB-AN 1, de 25/9/2006, foram expedidos os Ofícios/Secex-MS 708 e 709, ambos em 6/7/2011 (peças 7 e 8). No primeiro expediente, foram realizadas as audiências elencadas no item 7 acima. Já no segundo, foi promovida a citação a que se refere o item 6 acima.

9. Transcorrido o prazo regimental fixado, nos termos do art. 183, inciso I, alínea “a”, do RI/TCU, o gestor não apresentou as suas alegações de defesa tampouco efetuou o recolhimento do valor integral repassado à Prefeitura Municipal de Fátima do Sul pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social (R\$ 100.000,00), por meio do Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS 545/2002 (Siafi 490777). Vale destacar que o mesmo comportamento foi observado em relação às irregularidades objeto das audiências veiculadas no Ofício/Secex-MS 708, de 6/7/2011 (peças 9 e 10).

10. Diante da situação descrita no item anterior, foi elaborada a instrução constante da peça 11. Naquela oportunidade, de forma uníssona no âmbito desta Unidade Técnica, foi elaborada a proposta de encaminhamento abaixo descrita. O entendimento sugerido pela Secex/MS recebeu o endosso do Ministério Público junto ao TCU, quando da realização da audiência a que se refere o art. 81, inciso II, da Lei 8443/92 (peça 19).

a) julgar irregulares as contas do Sr. Dilson Deguti Vieira (CPF 202.065.341-91), nos termos dos arts. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, 19 e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443/92, condenando-o ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 30/12/2003 até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, nos termos da legislação em vigor, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Fátima do Sul pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS 545/2002 (Siafi 490777), para a construção de um centro da juventude, no prazo originariamente previsto para a prestação de contas;

b) aplicar ao Sr. Dilson Deguti Vieira a multa capitulada no art. 57 da Lei nº 8.443/92, 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 dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento; e

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor.

11. A despeito do mencionado item anterior, o gestor protocolou, em 13/10/2011, o documento que integra a peça 21 dos presentes autos. A título de registro, o documento constante da peça 22 é exatamente o mesmo daquele inserto na peça 21.

12. Em decorrência do documento protocolado pelo gestor em 13/10/2011 (peça 21) e no intuito de evitar qualquer alegação no sentido de que o princípio da ampla defesa foi violado,

o Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, Augusto Nardes, determinou a devolução dos autos à Secex/MS para elaboração de instrução complementar.

II – ANÁLISE

13. *Em cumprimento ao despacho do Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, Augusto Nardes (peça 23), passamos a analisar as alegações de defesa apresentada pelo gestor. Sem adentrar no mérito do que foi trazido aos autos pelo gestor, um trecho do documento constante da peça 21 nos chama bastante atenção, qual seja:*

É de se registrar que, os documentos capazes de corroborar todo o alegado e sanar qualquer dúvida acerca dos fatos imputados, foram solicitados junto à Prefeitura Municipal de Fátima do Sul (documento anexo), porém até o presente momento não foram disponibilizados a este manifestante, desta forma, assim que forem entregues pela atual administração será encaminhado ao TCU para os devidos fins.

14. *Preliminarmente, cabe registrar que meras alegações, desprovidas de prova documental robusta, não são hábeis a afastar a irregularidade imputada ao gestor, qual seja, a não comprovação da regular aplicação dos recursos públicos transferidos por meio do Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS 545/2002 (Siafi 490777). Portanto, o débito que lhe foi imputado deve ser mantido.*

15. *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 (Ação Cautelar de Exibição de Documentos – arts. 844 e 845 do CPC). Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta Corte, como se observa nos Acórdãos 21/2002-1ª Câmara e 1322/2007-Plenário.*

16. *Ao receber os recursos, o gestor 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. Portanto, as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas.*

17. *Em desfavor da tese defendida pelo gestor, cabe ainda ressaltar que nos processos de contas, sejam elas ordinárias ou especiais, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa e regular aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.*

18. *Por fim, em relação à boa fé, trazemos à baila a opinião externada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro-Substituto, Augusto Sherman Cavalcanti, na Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n 88, abr/jun 2001, p. 30:*

Reconhecer a boa-fé significa extrai-la dos elementos contidos nos autos, significa que a boa-fé deve ser demonstrada, verificada, observada a partir desses elementos. Quer isso dizer que a boa-fé, nesse caso, não pode ser "presumida", mas antes deve ser verificada, demonstrada, observada, enfim reconhecida.

Diante da clareza desse dispositivo legal, entende-se que, se as provas nos autos forem inconclusivas, não se podendo inferir delas a boa-fé ou a má-fé do gestor, não se pode presumir sua boa-fé e, com base nisso, aplicar tal dispositivo e julgar as contas regulares com ressalvas.

É oportuno ressaltar que não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública.

19. Desse modo, em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, configurada pela ausência de documentos probatórios dos gastos incorridos, caracterizada a existência de débito decorrente de ato de gestão ilegítimo, devem ser julgadas irregulares as presentes contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “a” e “b”, da Lei nº 8.443/92, Dilson Deguti Vieira condenando-se o responsável a restituir o valor correspondente ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, ensejando a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, por ser tal medida consentânea com a jurisprudência desta Corte em situações análogas.

20. No que tange às irregularidades que foram objeto de audiência, o gestor apenas teceu considerações sobre o pagamento antecipado. Na ocasião, limitou-se a afirmar que os arts. 65 e 68 da Lei 4320/64 estabelecem a possibilidade de serem feitos adiantamentos em determinados casos, bem como deixou claro que o contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa Wilke Engenharia Ltda. previa o pagamento de R\$ 60.000,00 após a apresentação e aprovação dos projetos estrutural, de fundação, elétrico e hidráulico, e ainda, do orçamento para a realização da primeira fase.

21. A bem da verdade, a situação fática constante dos autos não se amolda às disposições contidas nos arts. 65 e 68 da Lei 4320/64. A existência dos dispositivos legais, por si só, não autorizam a antecipação de pagamentos nos moldes operacionalizados pelo gestor. Por outro lado, não foram apresentadas garantias oferecidas pela empresa executora tampouco foi demonstrado nos autos o auferimento de vantagens pela administração ao optar pelo adiantamento de 54% do valor total do contrato (R\$ 111.112,00) à empresa Wilke Construção Ltda. logo no início do empreendimento.

22. Assim sendo, à proposta de irregularidade das contas consignada no item 20 acima, deve ser acrescentada a alínea “b” ao art. 16, inciso III, da Lei 8443/92. Isso porque as irregularidades elencadas no item 7 acima permanecem sem explicação.

23. Por derradeiro, conforme já sugerimos na instrução anterior, entende-se que as irregularidades elencadas no item 7 acima devem ser levadas em consideração na dosimetria da multa capitulada no art. 57 da Lei 8443/92, reprimenda esta integrante da proposta de encaminhamento a seguir elabora.

III- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) julgar irregulares as contas do Sr. Dilson Deguti Vieira (CPF 202.065.341-91), nos termos dos arts. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, 19 e 23, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 209, § 3º, do RI/TCU, condenando-o ao pagamento da importância de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 30/12/2003 até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a” do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, nos termos da legislação em vigor, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Fátima do Sul pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do Termo de Responsabilidade/MPAS/SEAS 545/2002 (Siafi

490777), para a construção de um centro da juventude, no prazo originariamente previsto para a prestação de contas;

b) aplicar ao Sr. Dilson Deguti Vieira a multa capitulada no art. 57 da Lei nº 8.443/92, 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 dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento; e

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor.”

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou sua concordância com a proposta de mérito da Unidade Técnica (peça 28).
3. É o Relatório.