

**TC 021.606/2016-1**

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

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães/MT.

**Recorrente:** Gilberto Schwarz de Mello (CPF 523.182.651-00).

**Advogado:** Fábio Luiz Palhari, OAB/MT 19.255 (procuração peça 16, p. 2).

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

**Sumário:** Tomada de contas especial. Recursos do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE) transferidos na modalidade e fundo a fundo. Omissão no dever de prestação de contas. Acolhimento das alegações de defesa de um dos responsáveis. Rejeição das alegações de defesa de outro responsável. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Inexistência de fundamentos para o arquivamento do processo. Não comprovação da aplicação regular dos recursos públicos. Responsabilidade do recorrente. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 60) interposto por Gilberto Schwarz de Mello, ex-prefeito do município de Chapada dos Guimarães-MT (gestão 2005/2008), contra o Acórdão 9789/2017-Primeira Câmara (peça 43).

1.1. Reproduz-se a seguir a decisão ora atacada:

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

9.1. julgar regulares as contas do Sr. Flávio Daltro Filho (CPF 072.306.051-72), com fundamento no arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Gilberto Schwarz de Mello (CPF 523.182.651-00), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do 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 aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original	Data da ocorrência
----------------	--------------------

R\$ 61.018,15

22/12/2008

9.3. aplicar ao Sr. Gilberto Schwarz de Mello (CPF 523.182.651-00) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do 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 aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a dos efetivos recolhimentos, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor; 9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar o pagamento das dívidas, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

9.6. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Procurador-Chefe da Procuradoria Regional da República em Mato Grosso, para que tome as providências que entender cabíveis.

## **HISTÓRICO**

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor do Sr. Gilberto Schwarz de Mello, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães/MT, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE), no exercício de 2008, vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2.1. No âmbito desta Corte de Contas, promoveu-se a citação solidária dos ex-prefeitos do município de Chapada dos Guimarães-MT, Srs. Gilberto Schwarz de Mello (gestão 2005/2008) e Flávio Daltro Filho (gestão 2009/2012), para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres especificados a quantia de R\$ 61.018,15, atualizada monetariamente a partir de 22/12/2008 até o efetivo recolhimento.

2.2. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa e, após o regular desenvolvimento do processo, houve a prolação do acórdão contra o qual se insurge o recorrente.

2.3. Deve-se informar que houve a oposição de embargos de declaração (peça 52), cujo julgamento resultou no Acórdão 1974/2018 – TCU – 1ª Câmara (peça 55) que conheceu o recurso, porém no mérito o rejeitou.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 62-63), acolhido por despacho do Exmo. Relator Ministro Walton de Alencar Rodrigues (peça 65), que conheceu do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 9.789/2017-TCU-1ª Câmara em relação ao recorrente eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

## **EXAME DE MÉRITO**

4. Constitui objeto do presente recurso verificar se a responsabilidade do recorrente está devidamente caracterizada e se está evidenciada a regular aplicação dos recursos públicos. O recorrente se utiliza dos seguintes argumentos:

- a) necessidade de arquivamento do processo;
- b) aplicação regular dos recursos públicos;
- c) ilegitimidade passiva.

### **Arquivamento do processo**

5. Diz que o processo administrativo foi aberto no ano de 2009, mas a TCE foi instaurada somente em 2016, mais de 6 anos após expirar o prazo para sua instauração. Dessa forma, defende que deve haver o arquivamento do feito em razão da preclusão, devendo as contas serem julgadas iliquidáveis (peça 60, p. 15).

5.1. Diz que o dano de R\$ 61.018,15 é inferior ao montante de R\$ 100.000,00, pressuposto para a instauração de TCE, consoante inciso I do art. 6º e inciso I do art. 7º, da IN/TCU 71/2012.

5.2. Defende não ser hipótese de discricionariedade para a instauração da TCE, pois a discricionariedade que a Secex/MT aponta está prevista para os casos do §3º do art. 13º da IN/TCU 71/2012, e não para o caso em tela (peça 60, p. 16).

5.3. Pleiteia o arquivamento da TCE em razão do disposto no art. 7º. da IN/TCU 71/2012 (peça 60, p. 16).

### **Análise**

5.4. Conforme já mencionado, a irregularidade se referiu à omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães - MT, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Proteção Social Básica — PSB e do Programa de Proteção Social Especial — PSE, vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, em conformidade com a Lei Federal 8.724, de 7/12/1993, com a Lei Orgânica de Assistência Social — LOAS, e com a Portaria MDS 96, de 26/3/2009. Tal ocorreu no exercício de 2008.

5.5. De fato, se verificou demora na apuração conclusiva do dano, visto que o prazo para a apresentação da prestação de contas dos Programas em comento esgotou em 30/7/2009 (peça 1, p. 30), enquanto a autuação do processo de TCE data de 15/3/2016 (peça 1, p. 2).

5.6. Entretanto, a alegação de ocorrência da preclusão deve ser afastada. Isso porque o TCU entende que a inobservância do prazo de 180 dias para instauração de tomada de contas especial, previsto no art. 4º, § 1º, da IN TCU 71/2012, não gera preclusão em benefício do responsável. O prazo destina-se à autoridade administrativa competente para abertura do processo, a fim de lhe afastar a possibilidade de responsabilização solidária pelo débito, caso deixe de proceder à instauração (Acórdão 9789/2017 – TCU – 1ª Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler).

5.7. No que toca ao valor para a instauração da tomada de contas especial, deve-se destacar que esta Corte entende que o montante fixado pelo TCU como limite para instauração de tomada de contas especial configura valor de referência, não podendo servir de óbice à autuação de processo da espécie para que seja investigada irregularidade grave (Acórdão 1469/2016 – TCU – Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro).

5.8. Ademais, conforme considerou o Ministro Relator do presente processo, a previsão do art. 6º, inciso I, da IN/TCU 71/2012 não é um benefício do credor, tendo o Tribunal a discricionariedade de determinar a instauração de tomada de contas especial mesmo para apuração de débito inferior ao limite fixado no normativo (peça 44, p. 2).

5.9. Por fim, se verificou que o valor atualizado do débito aqui tratado (R\$ 100.734,86 - 12/12/2006), nem sequer está dentro do limite para dispensa da instauração da tomada de contas especial (R\$ 100.000,00) que menciona a norma citada.

### **Aplicação regular dos recursos públicos**

6. Diz que após diligenciar junto à Câmara Municipal de Vereadores de Chapada dos Guimarães obteve documentos onde comprovam cabalmente que os recursos foram devidamente aplicados, bem como a prefeitura municipal de Chapada dos Guimarães sempre esteve de posse das informações para prestar conta no referido período, mas se manteve inerte com o único intuito de destruir politicamente o recorrente (peça 60, p. 4).

6.1. Informa que os recursos foram depositados em 3 contas. Encaminha aos autos conciliação bancária de cada conta do período de 1/1/2008 a 31/12/2008, que demonstram a entrada dos recursos, bem como cada pagamento com o número da ordem de pagamento e cheque, valor e o nome do credor (peça 60, p. 4). Tal documentação também evidencia a responsabilidade do prefeito sucessor, havendo, portanto nulidade da exclusão do polo passivo desse responsável (peça 60, p. 5 e 13).

6.2. Defende que deve ser afastado o débito, sob pena de enriquecimento ilícito (peça 60, p. 14).

### **Análise**

6.3. Para a execução do Programa de Proteção Social Básica — PSB e do Programa de Proteção Social Especial — PSE, programas de ação continuada, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome repassou à Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães - MT, no exercício de 2008, a importância de R\$ 61.018,15, conforme as ordens bancárias listadas à peça 1, p. 24.

6.4. Esclarece-se que se trata de recurso federal transferido na modalidade fundo a fundo de acordo com o artigo 2º da Lei 9.604 de 5/2/1998, com o escopo de cumprir o disposto nos artigos 23 e 28 da Lei 8.742 de 7/12/1993 e no Decreto 5.085 de 19/5/2004, que estabelecem co-financiamento federal dos serviços de ação continuada.

6.5. A prestação de contas dos recursos transferidos a título de co-financiamento federal deveria ser encaminhada para o então MDS por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira e disponibilizada no Sistema Único de Assistência Social/SUASWeb, conforme determina a Portaria MDS 96/2009.

6.6. Desta forma, o gestor municipal encaminha o Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira e o Conselho Municipal de Assistência Social emite Parecer de Avaliação referente à adequação da execução físicas e financeiras contidas no Plano de Ação, as quais - posteriormente são analisadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

6.7. O recorrente diz que a documentação colacionada ao presente recurso comprova a regular aplicação dos recursos públicos.

6.8. Compulsando os documentos verifica-se que se tratam de cópia do Razão Analítico de conciliação bancária referente a 3 contas da prefeitura e as correspondentes relações de pagamentos (peça 60, p. 18-36).

6.9. Não há o preenchimento de planilha, semelhante ao Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira, devidamente assinada e referendada pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

6.10. O recorrente também não agrega aos autos a Ata de Reunião e Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social, contendo o Parecer do Conselho quanto à prestação de contas dos recursos repassados no exercício de 2008 para a execução dos Programas do Sistema Único de Assistência Social.

6.11. Dessa forma, tais documentos não comprovam a regular aplicação dos recursos públicos tampouco a execução física do objeto e da consecução dos objetivos dos referidos programas.

### **Ilegitimidade passiva**

7. Diz que preencheu esse Demonstrativo Sintético Anual nos exercícios de 2005, 2006 e 2007, como demonstra Relatório da Situação da Prestação de Contas dos Recursos Repassados fundo a fundo - SUAS (2005- 2013) anexo à defesa apresentada na peça 19 (peça 60, p. 3).

7.1. Alega que não teve condições de preencher o formulário do exercício de 2008, devido a desaparecimento criminoso dos documentos necessários para tanto, sem sua culpa, como demonstrado na sentença com resolução de mérito anexo à defesa apresentada (peça 19), que até o momento não determinou a autoria dos fatos (peça 60, p. 3 e 9).

7.2. Afirma que o prazo para a apresentação da prestação de contas encerrou na gestão do sucessor, cabendo a este o preenchimento do formulário e envio ao MDS, o que foi reconhecido pelo Ministério (peça 60, p. 3).

7.3. Aduz que, embora o Sr. Flavio Daltro Filho tenha alegado a inexistência dos documentos, este preencheu o demonstrativo da prestação de contas da gestão do exercício 2008 (peça 60, p. 4).

7.4. Apresenta o Relatório da Situação da Prestação de Contas dos Recursos Repassados fundo a fundo - SUAS (2005-2013) anexo às alegações de defesa (peça 19), onde consta que a prestação foi registrada, mas não foi concluída pelo então gestor em 2009 (peça 60, p. 4).

7.5. Defende que a simples propositura de medidas judiciais do sucessor contra o antecessor não afasta a sua responsabilidade, que deve ter a sua culpa afastada (peça 60, p. 6).

7.6. Aduz que o sucessor não instaurou procedimento de TCE como determina a Súmula 230 do TCU (peça 60, p. 6).

7.7. Alega que houve revanchismo político e supressão de documentos pelo prefeito sucessor e que este tinha plenas condições de prestar contas (peça 60, p. 7 e 9).

7.8. Diz que a Secex/MT concluiu pela co-responsabilidade do sucessor, entretanto, contraditoriamente, o Ministro Relator entendeu por excluir-lo do polo passivo (peça 60, p. 9-11).

7.9. Aduz que a sua condenação fere o princípio da não culpabilidade previsto no artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal, havendo omissão na decisão combatida considerando a impossibilidade de imputação da responsabilidade pelo extravio de documentos públicos dada a inaplicabilidade da teoria da responsabilidade objetiva (peça 60, p. 13).

7.10. Alega existir omissão no *decisum* combatido que não indicou o normativo que viesse a permitir a retirada de documentos públicos para que fosse mantido "em seu poder" viabilizando prestação de contas futura (peça 60, p. 12).

7.11. Defende que inexistente qualquer norma que determine a obrigatoriedade do recorrente em manter consigo a cópia de documentos públicos para, no futuro, se acontecer algum fato, apresentar prestação de contas.

### **Análise**

7.12. Da análise do Plano de Ação para co-financiamento do Governo Federal Sistema Único da Assistência Social — ano 2008 (peça 1, p. 18-20), verifica-se que o senhor Gilberto Schwarz de Mello, ex-Prefeito Municipal de Chapada dos Guimarães/MT (gestão 2005/2008), era responsável pela gestão dos recursos federais recebidos conforme Levantamento de Repasse (peça 1, p. 24), e, no entanto não apresentou a prestação de contas dos recursos federais recebidos.

7.13. Veja que o recorrente inclusive reconhece não ter preenchido sequer o relatório Suas/Web referente ao exercício de 2008, e alega que houve o início do preenchimento do formulário sem a sua conclusão pelo prefeito subsequente, o que também evidencia que não houve prestação de contas da gestão do exercício 2008.

7.14. Como gestor dos recursos públicos federais que lhe foram confiados, o ex-prefeito possui o dever de comprovar a sua boa e regular aplicação, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 37, caput, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

7.15. Dessa forma, não foram dispositivos relativos à guarda de documentos que fundamentaram a condenação do recorrente e também não há que se falar em aplicação da teoria da responsabilidade objetiva.

7.16. O ex-gestor alega ter havido sonegação de documentos relativos à prestação de contas devido a revanchismo político do prefeito sucessor. Para tanto, junta aos autos cópia de sentença judicial.

7.17. Verifica-se que tal documento consta das alegações de defesa (peça 19, p. 18-22).

7.18. Se trata de ação satisfativa de busca e apreensão de documentos proposta pela municipalidade contra o Sr. Gilberto Schwarz de Mello. O demandante requereu ao ex-Prefeito Municipal, a apresentação de documentos inerentes à sua administração, que não se encontravam nas secretarias da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães. No processo verificou-se que havia decisão liminar determinando que o requerido apresentasse a documentação e, após diligência em vários endereços, os documentos não foram localizados (peça 19, p. 21). Houve a extinção processo com resolução do mérito, nos termos do art. 269, I do CPC (peça 19, p. 21).

7.19. Tal *decisum* não demonstrou a inexistência de culpa do recorrente, mas sim que os documentos não foram localizados. Tampouco, está afastado o seu ônus de prestar contas. Um gestor diligente teria adotado medidas que pudessem mitigar os riscos de extravio da documentação apta a cumprir com o encargo de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

7.20. O recorrente tenta atribuir a responsabilidade pela irregularidade ao Prefeito sucessor e alega que este tinha plena condição de prestar contas.

7.21. No presente caso, se verificou que embora o Prefeito sucessor pudesse também ser arrolado como responsável, em razão da sucessão no âmbito do poder executivo local, considerando ainda, que o vencimento da data da prestação de contas ocorreu durante a sua gestão, sua responsabilidade foi afastada, pois adotou as medidas legais visando à proteção do patrimônio público, nos termos da Súmula 230 do TCU, por meio de ação de *Notitia Criminis* (peça 1, p. 44-94), em desfavor do Sr. Gilberto Schwarz de Mello.

7.22. O Ministro Relator ressaltou que a jurisprudência deste Tribunal tem admitido como medidas suficientes para o resguardo do patrimônio público a apresentação de notícia crime às autoridades e o ingresso de ação cautelar de busca e apreensão. Dessa forma julgou regulares as contas do Sr. Flávio Daltro Filho.

7.23. No que toca à alegação de que houve contradição no acórdão combatido pelo fato de o Ministro Relator dissentir do exame da unidade instrutiva ressalta-se, conforme constante no exame dos embargos de declaração opostos que (peça 56, p. 12):

“O julgador atende ao princípio do livre convencimento motivado, ou seja, a partir do caso concreto que lhe foi posto, decide da forma que considerar mais adequada e dentro dos limites impostos pela lei, motivando sua decisão. Dessa forma, não há contradição no fato de o relator não adotar entendimento defendido em outros pareceres constantes dos autos.”

## CONCLUSÃO



8. No presente processo não há que se falar em necessidade de arquivamento pela demora da instauração da TCE, bem como se verificou que o valor atualizado do débito aqui tratado (R\$ 100.734,86 - 12/12/2006), nem sequer está dentro do limite para dispensa da instauração da tomada de contas especial.

8.1. A documentação apresentada pelo recorrente não comprova a regular aplicação dos recursos públicos, tendo-se em vista que não há o preenchimento de planilha, semelhante ao Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira, devidamente assinada e referendada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, bem como não consta dos autos a Ata de Reunião e Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social, contendo o Parecer do Conselho quanto a prestação de contas dos recursos repassados no exercício de 2008 para execução dos Programas do Sistema Único de Assistência Social.

8.2. A responsabilidade do recorrente está perfeitamente evidenciada pois foi o responsável pela gestão dos recursos federais recebidos conforme Levantamento de Repasse e, no entanto, não apresentou a prestação de contas dos recursos federais recebidos

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Gilberto Schwarz de Mello contra o Acórdão 9789/2017-Primeira Câmara propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

I – conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

II – dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 30 de novembro de 2018.

*(assinado eletronicamente)*

**Andréa Rabelo de Castro**

**Auditora Federal de Controle Externo**

**Matrícula 5655-3**