

TC 028.924/2016-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP

Responsáveis: Acir dos Santos, CPF 125.302.698-07; Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06

Advogado ou Procurador: Madelon Saldanha Manzutti (OAB/SP 231083 – peça 25), Fátima Cristina Pires Miranda (OAB/SP 109889 – peças 29 e 30) e outros

Interessado em sustentação oral: Não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em razão de omissão no dever de prestar contas do Convênio 2379/2008, firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, tendo como objeto a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Unidade de Atenção Especializada em Saúde (peça 2, p. 58).

HISTÓRICO

2. O termo de convênio foi assinado em 31/12/2008, com vigência inicial de um ano (peça 2, p. 65 – 69). Houve previsão de um valor total de R\$ 201.290,00, sendo R\$ 181.161,00 do concedente e R\$ 20.129,00 do conveniente. O plano de trabalho previu a aquisição dos seguintes itens: equipamento de ultrassom, eletrocardiógrafo e sistema computadorizado para teste de esforço (peça 2, p. 28). A prefeitura foi representada pelo então prefeito, Sr. Jorge Abissamra.

3. Em 10/12/2009 o FNS prorrogou a vigência do ajuste, até 26/7/2010 (peça 2, p. 72). Em 1/10/2010 foi expedido o Ofício 4454/SE/DICON/SP, solicitando o envio da prestação de contas (peça 2, p. 77). Novos ofícios foram trocados entre os órgãos, e, em 23/8/2013, o chefe de gabinete do deputado Arlindo Chinaglia enviou ofício contendo documentos que deveriam ser analisados “*a título de prestação de contas*”. Destacou-se o fato de a documentação não ter sido remetida pela Prefeitura, mas sim pelo gabinete do parlamentar (peça 3, p. 72).

4. Os documentos consistiam basicamente em cópia do plano de trabalho e duas notas fiscais, datadas de 23/12/2009, no valor de R\$ 29.500,00, e 22/9/2010, no valor de R\$ 11.300,00 (peça 3, p. 83 e 85). Havia ainda uma terceira nota fiscal, ilegível (peça 3, p. 87).

5. Em 26/9/2013, por meio do Ofício 2593-DICON/SP/FNS/SE/MS, o Ministério da Saúde informou que a documentação era incompleta, não abarcando relatório de cumprimento do objeto, relatório de execução físico-financeira, relatório de pagamentos, relação de bens adquiridos, conciliação bancária, cópia dos extratos da conta específica, comprovante de recolhimento do saldo, cópia da documentação relativa às licitações, declaração relativa à execução do objeto, termo de compromisso relativo à manutenção da documentação correlata ao convênio pelo prazo de dez anos (peça 3, p. 147).

6. O prefeito sucessor, Sr. Acir dos Santos, informou que o Município ingressou com ação de improbidade contra o prefeito anterior, com intuito de retirar as restrições que pesavam sobre o ente (peça 2, p. 132). Em ofício datado de 27/11/2015, o Sr. Santos esclareceu que o convênio se

encontrava totalmente prejudicado na sua execução financeira, tendo em vista que o ex-prefeito realizou a movimentação de recursos fora da conta vinculada ao convênio, o que impossibilitou o pagamento dos fornecedores que realizaram a entrega dos equipamentos (peça 4, p. 10 e 11).

7. O relatório de TCE consta da peça 1, p. 97, e impugna o valor total transferido, de R\$ 181.161,00. Do valor do dano, R\$ 1.109,20 foram atribuídos ao prefeito sucessor, Acir Santos, dado que a movimentação financeira ocorreu já em sua gestão, iniciada em 2013.

8. O certificado de auditoria 881/2016, pela irregularidade das contas, encontra-se à peça 1, p. 120. O parecer do dirigente do Órgão de Controle Interno consta da p. 121 e o pronunciamento ministerial à p. 122, ambas da mesma peça 1.

9. Instrução anterior (peça 6) analisou a fase interna da Tomada de Contas Especial.

10. Como apontado pelo relatório de TCE (peça 1, p. 97), não foi apresentada a prestação de contas do Convênio 2379/2008. A documentação encaminhada pelo gabinete do deputado Arlindo Chinaglia, como informado na seção anterior, era incompleta, não substituindo a prestação de contas.

11. Acrescentou-se que as notas fiscais apresentadas pelo gabinete do citado parlamentar têm valores e datas de emissão que não batem com a movimentação financeira verificada nos extratos bancários. As notas fiscais são datadas de 23/12/2009, no valor de R\$ 29.500,00, e 22/9/2010, no valor de R\$ 11.300,00 (peça 3, p. 83 e 85). Há ainda uma terceira nota fiscal, ilegível (peça 3, p. 87).

12. Quanto à movimentação financeira, em 29/6/2010 foram retirados 186 mil reais da conta corrente (peça 3, p. 17 e 18). Não há nenhuma nota fiscal com valor próximo a tal quantia.

13. Há uma movimentação de R\$ 29.500,00 no dia 24/1/2012 (peça 3, p. 42). O dinheiro entrou e saiu da conta corrente no mesmo dia, sem que se saibam a origem e o destino. Embora o valor coincida com o de uma das notas (peça 3, p. 85), atentou-se para o fato de a nota ter sido emitida dois anos antes – em 2010. Lembrou-se ainda que estes R\$ 29.500,00 não são de origem federal, o que pode ser concluído a partir das seguintes premissas:

a) as ordens bancárias são de 31/7/2009 e 30/8/2009, cuja soma vale R\$ 181.161,00, o que corresponde à totalidade dos recursos federais enviados, sendo que os créditos na conta específica ocorreram em 05/08/2009 e 02/09/2009, respectivamente (peça 2, p. 74, 201 e 202);

b) não há notícia nos autos de termo aditivo de valor;

c) os R\$ 29.500,00 entram e saem da conta corrente só em 2012, quase três anos depois do depósito das ordens bancárias (peça 3, p. 42);

d) logo, ainda que estes R\$ 29.500,00 realmente tenham custeado a nota fiscal apresentada à peça 3, p. 85, resta ainda sem comprovação o gasto referente aos recursos federais.

14. Por fim, as notas citadas não têm a identificação do convênio. Deste modo, não havia comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, cabendo citar os responsáveis.

15. O cálculo do débito feito pelo FNS consistiu em:

a) impugnar o valor total transferido, no montante de R\$ 181.161,00;

b) deste valor, atribuir o dano de R\$ 1.109,20 ao prefeito sucessor, Acir Santos, tendo em vista que o recurso saiu da conta já durante seu mandato, conforme extrato de 31/1/2013 (peça 3, p. 55);

c) atribuir a diferença (R\$ 180.051,80) ao prefeito antecessor, Sr. Jorge Abissamra.

16. Discordou-se deste cálculo. Para deixar clara a sua incongruência, supôs-se o procedimento análogo, que primeiro fixa o débito de Abissamra, para depois calcular o de Acir dos Santos:

a) primeiro, atribuir-se-ia ao Sr. Jorge Abissamra o débito de R\$ 186.000,00, que foi o valor retirado da conta durante sua gestão;

b) em seguida, atribuir-se-ia ao Sr. Acir dos Santos a diferença, que seria de – R\$ 4.839,00 (**menos** quatro mil oitocentos e trinta e nove reais).

17. O resultado seria o de que o Sr. Acir ainda teria a receber R\$ 4.839,00, algo completamente sem sentido.

18. Os dois raciocínios – tanto o adotado pela comissão de TCE, quanto o exposto no item 16 acima – possuíam exatamente a mesma falha: comparar diretamente valores que se referem a datas diferentes.

19. A quantia de R\$ 181.161,00 se refere a agosto e setembro de 2009. Parte deste dinheiro ficou anos aplicado em poupança, produzindo, em 31/1/2013, após a incidência de juros compostos, o valor de R\$ 1.109,20. Quando a Comissão de TCE compara diretamente estas duas quantias, como se referidas à mesma data, ou seja, como se o dano de R\$ 1.109,20 tivesse ocorrido em 2009 e não em 2013, prejudica-se o Sr. Acir Santos.

20. Entendeu-se que o cálculo mais adequado era o seguinte. Em 29/6/2010 a conta poupança abarcava, incluindo principal mais juros, o valor de R\$ 186.931,10, tendo havido retirada de R\$ 186.000,00, ou seja, de 99,5019% do montante então disponível (peça 3, p. 18). Esta quantia foi retirada da conta durante o período de gestão de Jorge Abissamra. Os outros 0,498098% permaneceram em conta, rendendo juros, até se transformarem em R\$ 1.109,20, quando foram retirados da conta na gestão do Sr. Acir Santos (peça 3, p. 55). Mantendo-se a mesma proporção para a data base das Ordens Bancárias, ter-se-ia:

a) 99,5019% de R\$ 181.161,00 do débito atribuído a Jorge Abissamra, correspondendo a R\$ 180.258,64;

b) 0,498098% de R\$ 181.161,00 do débito atribuído a Acir dos Santos, correspondendo a R\$ 902,36.

21. Esta análise adotada tinha a vantagem de comparar valores que estão referidos a uma mesma data, utilizando-os para fixar a proporção de débito atribuível a cada gestor, e foi utilizada para a realização das citações dos responsáveis.

22. Por fim, destacou-se que têm sido recorrentes os casos em que o ex-prefeito Jorge Abissamra é omissos ao prestar contas. Ele foi condenado em três ocasiões diferentes por este mesmo motivo, conforme Acórdãos 5.880/2016-TCU-1ª Câmara (omissão no dever de prestar contas do Convênio 703537/2010, Siafi 664849), 7.461/2014-TCU-1ª Câmara (não comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos por conta do Convênio 162/2009 - Siconv 724432), e 4.427/2014-TCU-1ª Câmara (não apresentação da prestação de contas do Convênio 1128/2008 - Siafi 652395).

EXAME TÉCNICO

23. Em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade (peça 7), foi promovida a citação dos Srs. Acir dos Santos e Jorge Abissamra, mediante os Ofícios 3157/2016-TCU/SECEX-SP e 3158/2016-TCU/SECEX-SP (peças 10 e 11), datados de 9/11/2016, respectivamente.

24. Apesar de o Sr. Acir dos Santos ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 13, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

25. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

26. Como o Sr. Jorge Abissamra não foi encontrado no endereço constante do primeiro ofício, foi realizada nova pesquisa de endereço (peças 14 a 16, 19 e 20) e enviado novos expedientes ao

responsável (Ofícios 3569/2016-TCU/SECEX-SP, 260/2017-TCU/SECEX-SP e 261/2017-TCU/SECEX-SP datados de 12/12/2016, 6/2/2017 e 6/2/2017, respectivamente - peças 17, 21 e 22),

27. O Sr. Jorge Abissamra tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 18, 23 e 24, tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa/razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 28.

28. Em sua defesa, o Sr. Jorge Abissamra argumentou que, como já se passaram alguns anos desde que deixou o cargo de Prefeito, fica difícil a localização de toda a documentação alusiva ao ajuste em tela. Tal transcurso de tempo também torna-lhe impossível certificar quais providências foram adotadas visando a aprovação das contas.

29. Mesmo assim, afirmou que as contas foram prestadas, ainda que parcialmente, e que caberia ao seu sucessor, Sr. Acir dos Santos, o envio de documentação complementar àquela já enviada, o que não teria sido feito.

30. Foi alegado que o Sr. Acir dos Santos não cumpriu o comando da Súmula TCU 230, a qual afirma que compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor.

31. Asseverou, ainda, que o objeto do convênio foi inteiramente cumprido, por intermédio da aquisição dos equipamentos previstos no Plano de Trabalho, os quais foram disponibilizados à população.

32. Por fim, foi solicitada a expedição de ofício à Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos/SP, para que acoste aos autos toda a documentação existente em seu arquivo relativa à prestação de contas do Convênio 2379/2008, bem como requereu-se o acatamento integral das justificativas e esclarecimentos prestados.

Análise

33. Ocorre, porém, que a defesa do Sr. Jorge Abissamra olvidou em seus comentários a parte final da Súmula TCU 230, a qual afirma que, quando houver impossibilidade de apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, deve o Prefeito atual adotar as medidas legais visando o resguardo do patrimônio público.

34. Foi o que ocorreu em 2013, no primeiro ano de mandato do Sr. Acir dos Santos, uma vez que foi ajuizada uma ação civil pública pelo Município de Ferraz de Vasconcelos/SP em face de Jorge Abissamra, ex-Prefeito daquela cidade (Processo 0007092-29.2013.4.03.6119).

35. Impetrada tal ação, o Sr. Acir dos Santos elidiu sua responsabilidade sobre a execução dos recursos do Convênio 2379/2008 até a sua posse como Prefeito de Ferraz de Vasconcelos/SP, continuando como responsável pelos recursos executados em seu mandato.

36. Também não foi apresentado nenhum novo documento que já não tenha sido analisado pelo tomador de contas, e que poderia regularizar a prestação de contas do Convênio 2379/2008. Nesse sentido, é de se ressaltar que a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos que lhe foram confiados, consoante disposições contidas no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Não cabe, portanto, a expedição de ofício à Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos/SP, como requer o gestor.

37. No caso em apreço, contudo, os responsáveis furtaram-se a apresentar elementos fundamentais para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais conveniados, tais como a motivação para a não apresentação da prestação de contas; a movimentação de recursos fora da conta vinculada ao convênio, o que impossibilitou o pagamento dos fornecedores que realizaram a entrega dos equipamentos; a emissão de notas fiscais sem identificação do convênio e com valores e

datas de emissão que não batem com a movimentação financeira verificada nos extratos bancários; e a retirada de R\$ 186 mil da conta corrente do convênio sem nota fiscal que a suporte.

38. Essa lacuna documental não permite que se estabeleça o necessário nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados à Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP para a consecução do objeto pactuado, o que resulta na imputação de débito dos recursos federais empregados.

39. Ainda que supostamente o objeto do convênio tenha sido cumprido, como assevera o Sr. Jorge, o que não restou comprovado, é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que não basta a comprovação da execução do objeto para se firmar o juízo de regularidade no uso do dinheiro público, faz-se necessário demonstrar que a execução se deu à conta dos recursos federais transferidos para o fim determinado.

40. Diante da ausência de novos fatos ou documentos que retirem a mácula imputada aos Srs. Jorge Abissamra e Acir dos Santos, entende-se que permanecem as irregularidades a eles atribuídas.

CONCLUSÃO

38. Tendo em vista a ausência de apresentação da prestação de contas e as ocorrências apontadas nos itens 10-14 desta instrução, não foi possível comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo cabível a impugnação do total transferido.

39. Diante da revelia dos Sr. Acir dos Santos e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

40. Em face da análise promovida nos itens 28 a 39, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jorge Abissamra, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

41. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

42. Encontra-se em tramitação na 2ª Vara da Subseção Judiciária da Justiça Federal em Guarulhos – SP o Processo 0007092-29.2013.4.03.6119, ação civil pública ajuizada pelo Município de Ferraz de Vasconcelos/SP em face de Jorge Abissamra, ex-Prefeito daquela cidade, pela alegada prática de ato de improbidade administrativa relacionado a desvio de verba pública proveniente do Governo Federal, liberada através do Convênio nº 645373 (número original 2379/2008), firmado entre Ministério da Saúde e o Município, no valor de R\$ 181.161,00 (cento e oitenta e um mil cento e sessenta e um reais), tendo por objeto "dar apoio técnico e financeiro de equipamentos e materiais para unidade de atenção especializada em saúde, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde - SUS", mesmo objeto da presente TCE. Sentença proferida em 22/2/2017 declinou a competência para a Justiça Estadual, mas os autos ainda não foram enviados para uma das Varas de Ferraz de Vasconcelos/SP (peças 31-32).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) 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, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06, Prefeito de Ferraz de Vasconcelos no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos em sua administração, em face da não apresentação da prestação de contas relativa aos ditos recursos recebidos por força do Convênio 2379/2008 (Siafi 645373), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, tendo como objeto a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Unidade de Atenção Especializada em Saúde.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
90.580,50 (D)	5/8/2009
89.678,14 (D)	2/9/2009

Valor atualizado até 10/7/2017: R\$ 394.329,63 (peça 33)

b) 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, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Acir dos Santos, CPF 125.302.698-07, prefeito de Ferraz de Vasconcelos no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos em sua administração, em face da não apresentação da prestação de contas relativa aos ditos recursos recebidos por força do Convênio 2379/2008 (Siafi 645373), firmado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, tendo como objeto a aquisição de equipamentos e materiais permanentes para a Unidade de Atenção Especializada em Saúde.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
902,36 (D)	2/9/2009

Valor atualizado até 10/7/2017: R\$ 1.965,14 (peça 34)

c) aplicar aos Srs. Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06, e Acir dos Santos, CPF 125.302.698-07, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;



d) 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; e

e) autorizar o pagamento das dívidas dos Srs. Jorge Abissamra e Acir dos Santos em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se assim solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem 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.

Secex-SP, 3ª DT, em 10 de julho de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Alexandre Figueiredo Costa Silva Marques
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula n. 7655-4