

GRUPO I - CLASSE II - Primeira Câmara

TC 011.591/2015-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão: Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos - SP

Responsável: Jorge Abissamra (027.491.428-06); Acir Filho dos Santos (125.302.698-07)

Representação legal: Wilton Luis da Silva Gomes (220.788/OAB-SP) e outros, representando Jorge Abissamra.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE EM DESFAVOR DOS EX-PREFEITOS DE FERRAZ DE VASCONCELOS/SP. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO SUS. QUITAÇÃO PARCIAL DO DÉBITO POR PARTE DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CITAÇÃO DO OUTRO RESPONSÁVEL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. ARQUIVAMENTO DAS CONTAS SEM CANCELAMENTO DO DÉBITO REMANESCENTE DO PREFEITO NÃO CITADO. PROVIDÊNCIAS ACESSÓRIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde (FNS/MS), em desfavor dos ex-prefeitos de Ferraz de Vasconcelos/SP, Jorge Abissamra (Gestão 2005-2012) e Acir Filló dos Santos (Gestão 2013-2015), em razão de irregularidades na aplicação de recursos do SUS, repassados ao município para utilização no Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (Samu), nos exercícios de 2012-2013.

2. Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento deste processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise do processo (peça 25), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peça 26)

“HISTÓRICO

2. O processo originou-se das constatações contidas no Relatório de Auditoria 13190/2013 (peças 2, p. 364-399; 3, p. 3-20) do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), em virtude de auditoria realizada na Secretaria de Municipal de Saúde de Ferraz de Vasconcelos/SP, no período de 12/3/2013 a 22/3/2013, no programa SAMU 192, com a finalidade de verificar o funcionamento, a infraestrutura, a assistência e os processos do mesmo, bem como apurar supostas irregularidades no cumprimento da jornada de seus membros noticiadas pela imprensa.

3. No Relatório de Auditoria, o DENASUS apontou o débito de R\$ 500.500,00, em virtude da não comprovação de despesas, referente ao período de julho/2012 a março/2013, relativas aos recursos financeiros repassados pelo Ministério da Saúde para o custeio e manutenção do componente pré-hospitalar móvel e sua central de regulação médica do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU (peça 2, p. 379-380).

4. No Relatório Completo do Tomador de Contas 000218/2014 (peça 1, p. 39-42), restou caracterizada a responsabilidade do ex e do atual Prefeito de Ferraz de Vasconcelos/SP, Senhores Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06 e Acir Fillo dos Santos, CPF 125.302.698-07, em razão da

não comprovação de despesas, em desacordo com os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, artigo 93 do Decreto Lei 200/1967 e artigo 8º da Lei 8.443/1992, no montante de R\$ 500.500,00.

5. O Relatório de Auditoria 349/2015 do Controle Interno (peça 1, p. 55-57) retrata as questões relatadas no Relatório Completo de Tomada de Contas Especial. Diante disso, a Secretaria de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 59), acompanhado do parecer do dirigente do órgão de controle interno, tendo o Ministro de Estado da Saúde, Arthur Chioro, registrado o conhecimento das conclusões daquele órgão de controle interno (peça 1, p. 63).

6. O demonstrativo do débito elaborado pelo DENASUS consta às páginas 399 (peça 2), 3-5 e 8 (peça 3), tendo a responsabilidade sido individualizada de acordo com os demonstrativos de débitos (peça 3, p. 63-64 e 69-71) e com as informações constantes nos Ofícios Sistema 001240/2014/MS/SE/FNS e 001241/2014/MS/SE/FNS (peça 3, p. 83-88), conforme demonstrativo a seguir:

Responsável: Jorge Abissamra		
Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)	Subtotal
26/7/2012	71.500,00	
13/8/2012	71.500,00	
13/9/2012	71.500,00	
19/10/2012	71.500,00	
5/12/2012	71.500,00	
28/12/2012	71.500,00	429.000,00
Responsável: Acir Fillo dos Santos		
4/3/2013	71.500,00	71.500,00
Total		500.500,00

7. Notificado, o Senhor Acir Fillo dos Santos promoveu o recolhimento do débito a ele imputado, sem a atualização monetária, conforme Guia de Recolhimento da União (GRU) (peça 3, p. 105), motivo pelo qual se deixou de propor sua citação na instrução inicial (peça 4), em razão da falta de razoabilidade da cobrança ante a modicidade do valor frente aos custos do controle e tal procedimento.

8. Como consequência, a partir da análise realizada na primeira instrução (peça 4), foi promovida a citação apenas do Sr. Jorge Abissamra, por meio dos Ofícios 904/2016 e 1069/2016 (peças 8 e 11), para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse os valores aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - FNS/MS.

EXAME TÉCNICO

9. O Sr. Jorge Abissamra tomou ciência dos ofícios que lhe foram encaminhados em 18/7/2016 e 18/8/2016, conforme Avisos de Recebimento (AR) (peças 9 e 12), apresentando resposta em 1/9/2016, por meio de procuradores constituídos (peça 14), na qual solicitou que o TCU oficiasse à prefeitura de Ferraz de Vasconcelos/SP para que apresentasse informações/documentos de forma a comprovar a regularidade das contas, enquanto isso suspendesse a tramitação do processo, bem como requereu prorrogação de prazo, vistas processuais e acesso eletrônico aos autos (peça 13).

10. A unidade técnica propôs o indeferimento do pedido de diligência à prefeitura com base no art. 70, § único da CF/1988, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c art. 66 do Decreto 93.872/1986, e informou quanto aos procedimentos de solicitação de prorrogação de prazo, vistas processuais e o acesso eletrônico aos autos e sobre a falta de previsão legal para suspensão da tramitação do processo (peças 18 e 19).

11. O Relator, adotando o parecer desta unidade (peça 18), deferiu o pedido de vista integral dos autos pelo responsável e indeferiu os pedidos de suspensão do processo e de oficiar à Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos para apresentar quaisquer documentos (peça 20).

12. A vista dos autos foi concedida ao responsável (peça 21), bem como lhe foi comunicado sobre o teor do despacho do Relator (peças 22 e 23). Por fim, o responsável apresentou intempestivamente suas alegações de defesa, constante à peça 24.

Alegações de Defesa do Jorge Abissamra (peça 24)

13. Inicialmente informou que a presente TCE possui o mesmo objeto do processo 0001343-21.2015.8.26.0191, em trâmite na 2ª Vara Cível de Ferraz de Vasconcelos, cujo estado ainda está em fase de apuração acerca da existência de eventuais irregularidades atinentes ao referido convênio.

14. Acrescentou que quando duas instâncias tratam do mesmo assunto denota a falta de interesse de agir, e para fundamentar tal entendimento citou Vicente Grecco Filho – Direito Processual Civil Brasileiro, 1º volume, Ed. Saraiva, na forma transcrita a seguir:

[..] O interesse de agir surge da necessidade de obter do processo a proteção do interesse substancial; pressupõe, pois, a lesão desse interesse e a idoneidade do provimento pleiteando para protegê-lo e satisfazê-lo. (grifou-se).

15. Assim, requereu o sobrestamento destes autos até “que haja decisão da 2ª Vara Cível de Ferraz de Vasconcelos sobre a existência ou não de irregularidades no convênio objeto da celeuma, o que ocorrerá com o julgamento do Processo 0001343-21.2015.8.26.0191”. Alegou para tanto que poderá ser apenado pela mesma situação em duplicidade, o que caracteriza *bis in idem*.

16. Prosseguiu afirmando que o sobrestamento dos autos não causará qualquer prejuízo para a apreciação da matéria, apenas servirá para garantir a devida apuração dos fatos, bem como, a individualização das condutas. Repetiu que o pedido de sobrestamento tem como objetivo evitar a condenação em duplicidade por um mesmo fato.

17. Para comprovar a necessidade de sobrestamento dos autos apresentou em anexo (peça 24, p. 10-12) a Decisão inicial da 2ª Vara Cível de Ferraz de Vasconcelos, com indeferimento de indisponibilidade de bens do responsável, por até o momento não estar comprovada a vinculação do responsável às irregularidades apuradas.

18. Em seguida, alegou que o seu mandado findou em 31/12/2012 e que como o último repasse ocorreu em 4/3/2013 a prestação de contas final ficou ao encargo do gestor que o sucedera. Reafirmou que a documentação que comprovava a legalidade da utilização dos valores repassados ficou sob a guarda da nova administração municipal.

19. Acrescentou que a maioria dos valores foi destinada ao pagamento dos profissionais e custos envolvidos no Programa Samu e que a administração municipal, ao constatar algumas impropriedades na execução, ordenara o afastamento dos servidores envolvidos, bem como, a instauração de processos administrativos sindicantes e disciplinares.

20. Afirmou que, enquanto esteve na chefia do poder executivo municipal, cumprira com suas obrigações e que, até o último repasse, antes de 31/12/2012, todas as prestações de contas do convênio em análise estavam sendo elaboradas, mas como o prazo para apresentação de contas deu-se após o término de seu mandato, o envio da prestação de contas ficara sob a responsabilidade do gestor que o sucedeu.

21. Alegou que resguardara o erário, uma vez que deixara toda a documentação necessária disponível a nova gestão para o momento de protocolo perante o órgão concedente.

22. Após transcrever a Súmula 230 do TCU, reafirmou que como o seu mandado terminaria em 31/12/2012, determinara à Secretaria Municipal competente que organizasse toda a documentação relativa a transferências e despesas, e providenciasse a documentação a respeito da execução do objeto conveniado, bem como, preparasse a prestação de contas parcial, para que a nova gestão soubesse o montante utilizado, a finalidade da utilização, os saldos remanescentes e as parcelas a serem utilizadas futuramente.

23. Declarou que deixara as vias necessárias para a prestação de contas do convênio com a nova gestão e que devido ao volume de folhas, bem como a confiança na boa-fé do seu sucessor, não copiara tais documentos, motivo pelo qual não foram anexadas nos autos até o momento a prestação de contas do referido convênio.

24. Pediu que no caso de não acolhimento das justificativas apresentadas e do pedido de sobrestamento dos autos, que a sua responsabilização ativesse apenas ao período em que fora o gestor municipal, ou seja, até 31/12/2012, para fundamentar esse pedido, transcreveu trechos de algumas decisões desta Corte de contas (peça 24, p. 6-8).

25. Por último, concluiu suas alegações de defesa afirmando que a ordenação de despesa fora delegada ao Secretário de Governo, conforme Decreto Municipal 4.725/2005 apresentado em anexo (peça 24, p. 13), motivo pelo qual entende que qualquer “impropriedade das verbas não poderá ser explicada pelo ora Manifestante”, mas sim, pelo Secretário de Governo, Sr. Roberto Tasso Martinelli assim designado no Decreto Municipal 4.719/05 (peça 24, p. 14).

Análise

26. Em relação ao pedido de sobrestamento dos autos até decisão da 2ª Vara Cível de Ferraz de Vasconcelos, no âmbito da Ação Civil de Improbidade Administrativa movida pelo município Ferraz de Vasconcelos contra o Sr. Jorge Abissamra e outros (processo 0001343-21.2015.8.26.0191), tem-se que as alegações de defesa não podem ser aceitas, uma vez que a apuração de atos ilícitos nas esferas administrativa disciplinar, judicial e perante o Controle Externo são independentes, ressalvadas as exceções previstas na Lei Civil e na Lei Penal relativas à negativa da autoria ou da materialidade do ilícito.

27. Isso significa que declarar a existência de processos tramitando em esfera judicial, penal ou cível, não gera litispendência quanto à matéria afeta ao TCU, ou seja, não obsta o julgamento pelo Tribunal de Contas da União, não suspende prazo ou julgamento, em razão do princípio da independência das instâncias administrativa e judicial. A exceção a este princípio é a sentença proferida em juízo penal, que decide pela inexistência do fato ou pela negativa de autoria, o que não se verifica no presente caso.

28. Este Tribunal tem, reiteradamente, reafirmado o princípio da independência das instâncias administrativa, cível e penal, para efeito de apuração de condutas antijurídicas perpetradas por agentes públicos (Acórdãos 4.984/2012-TCU-1ª Câmara e 3218/2013-TCU-2ª Câmara). Ademais, esta Corte de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional.

29. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o responsável, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

30. Quanto ao alegado risco de ressarcimento em duplicidade por parte do responsável, também não procede tal argumento, pois os valores eventualmente ressarcidos serão abatidos do débito.

31. Em relação às alegações de que deixou toda a documentação comprobatória das despesas com o seu sucessor, para envio da prestação de contas no momento adequado, também não podem ser aceitas, haja vista que não foi apresentado documento que comprove o alegado.

32. Acrescente-se que a transferência fundo a fundo consiste na prática de transferência de valores financeiros, de forma regular e automática, diretamente do fundo do ente centralizado para os fundos locais, de acordo com as condições de gestão do beneficiário, independentemente da existência de convênio ou instrumento similar.

33. No exercício de 2013, o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Denasus, realizou fiscalização no Programa SAMU 192 no município. O objetivo desse trabalho consistiu em verificar o funcionamento, a infraestrutura, a assistência e os processos do mesmo bem como apurar supostas irregularidades no cumprimento da jornada de trabalho de seus membros, noticiadas pela imprensa. Nesse trabalho de fiscalização, o Denasus fez constar em seu Relatório de Auditoria 13190/2013 (peça 2, p. 364-399 e peça 3, p. 3-20), entre outros, os seguintes fatos:

- 33.1. Não comprovação de despesas, relativo ao período de julho de 2012 até março de 2013, no valor de R\$ 500.500,00.
- 33.2. O gestor Municipal não apresentou os documentos relativos a execução das despesas realizadas com os recursos financeiros recebidos do Ministério da Saúde para custeio e manutenção do componente pré-hospitalar móvel e sua central de Regulação Médica do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência SAMU, do período de julho de 2012 até março de 2013, no valor de R\$ 500.500,00.
34. A não comprovação da despesa está em desacordo com os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64, o artigo 93 do Decreto Lei 200/67 combinado com o artigo 66 do Decreto 93.872/1986, e o artigo 8º da Lei 8.443/1992.
35. Recai sobre o responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não cumprir com a obrigação de manter em guarda a documentação necessária para prestar contas, o gestor ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.
36. Quanto ao pedido de que sua responsabilização atenda-se ao período em que foi gestor municipal, ou seja, até 31/12/2012, nota-se que tal procedimento foi observado, pois como demonstrado em instrução inicial (peça 4), na fase interna do presente processo as responsabilidades foram individualizadas de acordo com os demonstrativos de débitos (peça 3, p. 63-64 e 69-71), ou seja, o Sr. Jorge Abissamra foi responsabilizado pelos valores repassados em sua gestão (2012) e o Sr. Acir Fillo dos Santos pelos recursos repassados em 2013. E, ao ser notificado pelo ministério o Sr. Acir Fillo dos Santos promoveu o recolhimento do débito a ele imputado, motivo pelo qual não foi promovida a sua citação.
37. Por fim, também, não podem ser aceitas as alegações de que não era ordenador de despesa e sim o Secretário de Governo, conforme Decretos Municipais 4.725/2005 e 4.719/05 apresentados em anexo (peça 24, p. 13-14), pelos seguintes motivos:
- 37.1. O art. 1º Decreto Municipal 4.725/2005 delega à Secretaria Municipal de Governo, o ato de autorizar as despesas e nos considerandos está explícito que tal delegação não se confunde com o ato de promover o pagamento. Já o Decreto 4.719/2005 versa sobre a nomeação do Sr. Roberto Tasso Martinelli como Secretário Municipal de Governo. Entretanto, o responsável não comprovou com documentos que o Sr. Roberto Tasso Martinelli atuou à época dos fatos questionados (26/7/2012 a 28/12/2012) como Secretário de Governo e que autorizou os pagamentos questionados;
- 37.2. O Denasus em seu Relatório de Auditoria 13190/2013 demonstrou que o Secretário Municipal de Saúde:
- 37.3. Não era o responsável pelo gerenciamento e movimentação das contas que compõem o Fundo Municipal de Saúde e, que os cheques eram assinados em conjunto pelo Prefeito e Tesoureiro, infringindo assim o art. 1º da Lei Municipal 2.275/1998 e inciso III, art. 9º c/c o § 2º do art. 32 da Lei 8.080/1990.
- 37.4. Não era o ordenador de despesas, não assinava cheques, nem era responsável pelo gerenciamento e movimentação das contas do Fundo Municipal de Saúde, em desacordo com o artigo 1º da Lei Municipal 2.275/1998, inciso III do artigo 9º c/c o § 2º, artigo 32 da Lei 8080/1990 (peça 2, p. 399).
38. Ademais, tal alegação vai de encontro à extensa jurisprudência do Tribunal que nega o afastamento da responsabilidade do prefeito em relação aos atos administrativos praticados na sua gestão, ainda que por outros agentes municipais. Tal responsabilidade adviria da assinatura do instrumento de transferência dos recursos federais ao município, tornando-o garantidor do bom e regular emprego dos recursos segundo as normas ajustadas. Daí viria o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado, sob pena de incidir na culpa *in elegendo* e na culpa *in vigilando*, entre outros julgados cita-se os Acórdãos 863/2013-TCU-2ª Câmara, 2059/2015-TCU-Plenário e 644/2012-TCU-Plenário.

39. Assim, caso fosse demonstrado a atuação do então Secretário Municipal de Saúde como ordenador despesas, este seria incluído como responsável solidário juntamente com o Sr. Jorge Abissamra.

40. Dessa forma, como o Sr. Jorge Abissamra, não apresentou documentos hábeis a desconstituir o débito apurado, suas alegações de defesa devem rejeitadas, tendo, por consequência, suas contas julgadas irregulares e condenado em débito.

CONCLUSÃO

41. Considerando que, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável 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 a sua condenação em débito pelo valor do dano apurado e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

- a) rejeitar as alegações de defesa apresentada pelo Sr. Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06
- b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06 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, abatendo-se, na oportunidade, os valores porventura já ressarcidos; a condenação decorre da não comprovação da aplicação dos recursos do SUS, repassados pelo Ministério da Saúde ao Município de Ferraz de Vasconcelos/SP, no período de julho/2012 a dezembro/2012, destinados ao custeio e manutenção de componente pré-hospitalar móvel e sua Central de Regulação Médica do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), em desacordo com os artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e artigo 93 do Decreto Lei 200/1967 combinado com o artigo 66 do Decreto 98.872/1986 e artigo 8º da Lei 8.443/1992, conforme apurado pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), Relatório de Auditoria 13190/2013.

Data da Ocorrência	Valor Original (R\$)
26/07/2012	71.500,00
13/08/2012	71.500,00
13/09/2012	71.500,00
19/10/2012	71.500,00
05/12/2012	71.500,00
28/12/2012	71.500,00
Total	429.000,00

c) aplicar ao Sr. Jorge Abissamra, CPF 027.491.428-06, 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 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 do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga 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 atendida a notificação; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do §

3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis. ”

3. O Ministério Público de Contas, em parecer à peça 27, manifesta-se de acordo o encaminhamento alvitrado pela unidade instrutora, propondo, todavia, o arquivamento das presentes contas, exclusivamente em relação a Acir Filló dos Santos, sem cancelamento do débito de R\$ 10.022,53, a ser atualizado desde 19/9/2014, a cujo pagamento continuará obrigado o responsável, com fundamento no art. 213 do RITCU, c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012.

É o relatório.