

**TC 011.591/2015-3**

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

**Unidade:** Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP.

**Recorrente:** Jorge Abissamra (CPF 027.491.428-06).

**Advogado:** Wilton Luís da Silva Gomes (OAB/SP 220.788), procuração à peça 14.

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

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio. SUS. SAMU. Auditoria do Denasus. Citação. Irregularidade das contas. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Alegações de ausência de responsabilidade pela prestação de contas; do bom emprego dos recursos; da responsabilidade de terceiros; e da existência de falhas meramente formais. Im procedência dos argumentos recursais. Negativa de provimento do recurso. Comunicações.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Jorge Abissamra (peça 44) contra o Acórdão 8784/2017-TCU-1ª Câmara, da Relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 29).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas de Jorge Abissamra, condenando-o ao pagamento do débito discriminado a seguir, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora devidos, calculado desde a data de ocorrência indicada até sua efetiva quitação, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Fundo Nacional de Saúde, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

<b>Data da Ocorrência</b>	<b>Valor Original (R\$)</b>
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

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar a Jorge Abissamra multa no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), atualizado monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação vigente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado,

perante este Tribunal, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da referida Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

9.3. com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, autorizar, se requerido, o pagamento da importância devida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para que seja comprovado o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal a devida atualização monetária, na forma prevista na legislação vigente, além de alertar que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.4. com fundamento no art. 28 da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República em São Paulo, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde e aos responsáveis;

9.7. arquivar as contas de Acir Filló dos Santos, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/92, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do RI/TCU, bem como nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, sem julgamento do mérito, sem baixa da responsabilidade e sem cancelamento do débito de R\$ 10.022,53, a ser atualizado desde 19/9/2014, e a cujo pagamento continuará obrigado o responsável em tela, para que lhe possa ser dada quitação;

9.8. dar ciência ao Fundo Nacional de Saúde acerca da necessidade da inclusão de informações, no seu relatório de gestão do próximo exercício, sobre as providências adotadas, relativas à restituição do débito (R\$ 10.022,53) de responsabilidade de Acir Filló dos Santos, em cumprimento ao disposto no art. 18, inciso II, da IN-TCU 71/2012.

## **HISTÓRICO**

2. A presente tomada de contas especial foi instaurada pela Fundo Nacional de Saúde a partir de auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Densus, 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.

2.1. 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).

2.2. No Relatório Completo do Tomador de Contas 000218/2014 (peça 1, p. 39-42) restou caracterizada a responsabilidade dos prefeitos de Ferraz de Vasconcelos/SP, Senhores Jorge Abissamra, cuja gestão se encerrou em 31/12/2012, e Acir Filló dos Santos, cujo mandato de prefeito municipal se iniciou em 1º/1/2013, 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.

2.3. Notificado, o Senhor Acir Filló dos Santos promoveu o recolhimento do débito a ele imputado, sem a atualização monetária, conforme Guia de Recolhimento da União (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.

2.4. 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.

2.5. Conforme sintetizado no Voto que fundamenta a deliberação recorrida, o responsável citado por esta Corte trouxe aos autos alegações de defesa no seguinte sentido: (i) requereu o sobrestamento destes autos até que houvesse decisão, em Ação Civil de Improbidade Administrativa já em andamento na 2ª Vara Cível de Ferraz de Vasconcelos, da existência ou não das irregularidades objeto da celeuma; (ii) toda a documentação comprobatória das despesas foi deixada por ele com o seu sucessor; (iii) fez pedido para que sua responsabilização se restrinja ao período em que foi gestor municipal, ou seja, até 31/12/2012; e (iv) alega que o real ordenador de despesas era o Secretário de Governo.

2.6. Esta Corte, acatando as propostas de encaminhamento da Unidade Técnica responsável pela instrução inicial do feito (peça 25), corroborada por seu Titular (peça 26), e, ainda, o parecer do Ministério Público/TCU (peça 27), que entenderam não ter o responsável logrado trazer argumentos e/ou documentos aptos a comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos federais por ele geridos, prolatou o acórdão ora recorrido.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 48), ratificado à peça 51 pelo Exmo. Ministro-Relator Benjamin Zymler, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 8784/2017-TCU-1ª Câmara.

#### **EXAME TÉCNICO**

##### **4. Delimitação dos recursos.**

4.1. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se ao recorrente pode ser atribuído débito em virtude de o prazo para prestação de contas ter se iniciado na gestão de seu sucessor;
- b) se os recursos por ele geridos foram corretamente aplicados no objeto conveniado;
- c) se as falhas ocorridas em sua gestão podem ser caracterizadas como meramente formais;
- d) se o então Secretário de Governo era o responsável pela gestão dos recursos oriundos do SUS; e
- e) se houve falha na fiscalização a cargo do Fundo Nacional de Saúde.

##### **5. Período para prestação de contas.**

5.1. Alega o recorrente que o prazo para prestação de contas dos recursos por ele recebidos se iniciaria e se encerraria na gestão de seu sucessor à frente da Prefeitura Municipal, motivo pelo qual deixou toda a documentação que comprovaria a boa e regular aplicação das verbas em poder do ente municipal, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado por este Tribunal.

#### Análise

5.2. Equivoca-se o recorrente. A responsabilidade pela comprovação do correto emprego dos recursos públicos é pessoal, conforme prescrito no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, que atribuem ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova.

5.3. Assim como na fase processual anterior, o recorrente alega que por diferenças e rivalidades políticas com a atual administração do município, não lhe foi possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.



5.4. 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. 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, 115/2007-2ª Câmara e 1322/2007–Plenário.

5.5. Ademais, ao receber os recursos o recorrente 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, o que, a despeito da data prevista para tal finalidade não ter ocorrido durante seu mandato, não é vedado pela Administração Pública.

5.6. Assim, como as dificuldades originárias de rivalidade política não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas, o pleito do recorrente não pode prosperar.

## **6. Do correto uso das verbas repassadas.**

6.1. Sustenta o recorrente que os recursos públicos repassados à municipalidade foram corretamente utilizados para os fins a que se destinavam. Nesse sentido, alega que a eventual ausência de aplicação nas áreas de saúde causaria a paralisação dos serviços no âmbito municipal e que tal ocorrência seria de conhecimento público.

### Análise

6.2. O bom e regular emprego dos recursos públicos devem ser comprovados pelo gestor perante a Administração Pública Federal e os órgãos de controle federal de forma documental. A simples alegação nesse sentido, desacompanhada de provas, não é aceita pelo direito.

## **7. Falhas meramente formais.**

7.1. Alega o recorrente que ao fim de seu mandato deixou no âmbito da Prefeitura Municipal, à disposição de seu sucessor, toda a documentação que comprovaria o correto emprego dos recursos repassados pelo Ministério da Saúde, de forma que, citando jurisprudência desta Corte, a falha por ele cometida deve ser entendida pelo Tribunal como meramente formais.

### Análise

7.2. Novamente o recorrente não traz argumentos capazes de lhe aproveitar. Ocorre que a comprovação do bom e regular uso do dinheiro público por parte dos gestores é matéria tratada no âmbito da Constituição Federal, da legislação ordinária e de normativos expedidos pelos órgãos da Administração Pública impondo ao gestor o ônus da prova.

7.3. Esse entendimento é decorrência do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, *in verbis*:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

7.4. Ademais, o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que "*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes*". Na mesma linha o art. 39 de Decreto 93.872/1986 disciplina que "*Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos*".

7.5. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: acórdãos 1028/2008–Plenário, 630/2005–1ª Câmara e 752/2007–2ª Câmara.



7.6. O gestor era responsável pela administração dos recursos, devendo, portanto prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão, razão pela qual não há como acolher seu pleito.

7.7. No que diz respeito às decisões proferidas por este Tribunal citadas na peça recursal, que permitiriam considerar as falhas ocorridas nos presentes autos como meramente formais, cabe esclarecer que naqueles julgados, ao contrário do que se verifica no presente caso, não foram observados prejuízos ao erário e as falhas neles observadas não se revestiram de gravidade necessária para a imposição de multa aos gestores responsáveis.

## **8. Responsabilidade do então Secretário de Governo.**

8.1. Argumenta o recorrente que esta Corte, ao não atribuir a solidariedade pelo débito ao Secretário de Governo à época dos fatos, assim como por não lhe aplicar multa, operou em afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, eis que este seria o ordenador de despesas dos recursos tratados nos presentes autos.

### Análise

8.2. A questão foi levantada pelo ora recorrente na fase processual anterior, quando esta Corte assim se posicionou (peça 31):

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.



8.3. O recurso de reconsideração, por sua natureza e por força dos princípios constitucionais do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal e da ampla defesa, possui efeito devolutivo pleno, o que pressupõe nova apreciação pelo Tribunal de toda matéria impugnada.

8.4. Após o reexame dos autos, verificou-se, todavia, que não foram apresentados argumentos, documentos ou informações que possibilitem a formação de novo juízo acerca da matéria. Com efeito, conforme evidenciado no citado trecho do Relatório que fundamenta o acórdão recorrido, restou clara a responsabilidade do recorrente como ordenador de despesas dos recursos transferidos pela União Federal.

8.5. Desse modo, não há que se falar em afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade em relação à penalidade que foi imputada ao recorrente e a ausência de responsabilização do então Secretário de Governo, eis que a responsabilidade pelas irregularidades apuradas nos autos recai exclusivamente sobre o recorrente.

8.6. Assim, apesar de o recorrente repetir os mesmos argumentos aos examinados pela deliberação combatida, esses foram novamente examinados, em razão do pedido de nova decisão. Entretanto, verificou-se, conforme anteriormente registrado, que os argumentos novamente trazido aos autos pelo recorrente não são capazes de modificar o entendimento firmado pelo Tribunal no acórdão recorrido.

## **9. Responsabilidade do Ministério da Saúde.**

9.1. Alega o recorrente que o Ministério da Saúde seria, assim como ele, responsável pela fiscalização dos recursos transferidos. Assim, afirma que, não tendo o órgão repassador dos recursos se desincumbido de suas responsabilidades, deve o representante do Ministério da Saúde ser responsabilizado solidariamente pelo débito.

### Análise

9.2. Errôneo, mais uma vez, o argumento recursal. A responsabilidade pelo bom emprego dos recursos públicos é daquele que os gere, no caso, o próprio recorrente. Ademais, a presente tomada de contas especial foi instaurada justamente por conta de fiscalização procedida pelo Denasus no âmbito do Município, o que afasta qualquer irregularidade praticada pelo órgão repassador.

## **CONCLUSÃO**

10. Da análise anterior conclui-se que:

- a) o recorrente é responsável pelos valores por ele geridos, não obstante o prazo para prestação de contas ter ocorrido após sua saída da chefia do Poder Executivo municipal;
- b) não há provas, ou mesmo indícios, de que os recursos geridos pelo recorrente foram corretamente aplicados no objeto conveniado;
- c) não comprovado o bom e regular emprego dos recursos repassados, não há que se falar em falhas meramente formais;
- d) o próprio recorrente era o responsável pela gestão dos recursos oriundos do SUS no âmbito do Município de Ferraz de Vasconcelos/SP até 31/12/2002; e
- e) não houve falha na fiscalização a cargo do Fundo Nacional de Saúde.

10.1. Dessa forma, deve ser negado provimento ao recurso de reconsideração e mantido o acórdão recorrido.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

11. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Jorge Abissamra contra o Acórdão 8784/2017-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:



- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em  
30/3/2018.

*(assinado eletronicamente)*

Luiz Gustavo de Castro Abreu  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 6524-2