

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 000.271/2014-4

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde de Cianorte/PR.

Recorrente: Jorge Abou Nabhan (CPF 200.498.979-34).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (CNPJ 00.530.493/0001-71).

Representação legal: Maurício Gonçalves Pereira (OAB/PR 34.718) representando Jorge Abou Nabhan.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. CONVÊNIO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTERVENÇÃO JUDICIAL. AFASTAMENTO DO RESPONSÁVEL DO CARGO DE PRESIDENTE DA ENTIDADE AO SE TORNAR EXIGÍVEL A PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGITIMIDADE PASSIVA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE RESPONSABILIDADE DA GESTÃO SUCESSORA. AUSÊNCIA DE PROVAS DA IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO PELO RECORRENTE (ANTECESSOR) E DA POSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO PELO SEU SUCESSOR. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) contra a Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde de Cianorte/PR (FHISA/PR) em razão da omissão na prestação de contas do Convênio 3.477/2007 (Siafi 616.946), firmado entre referida entidade e aquele fundo, no valor de R\$ 420.000,00, para aquisição de equipamentos e material permanente.

2. A matéria foi apreciada pelo Acórdão 6.879/2018-TCU-2ª Câmara (rel. min. Aroldo Cedraz), nestes termos (peça 54):

“(…)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea ‘a’; 19, parágrafo único e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. excluir do polo passivo os Srs. Alcides Nascimento Oliveira, Clélia Alves Santos, João Carlos Raddi e Josenilda Cordeiro Bahia Pinha e a Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde de Cianorte-PR (atualmente Fundação Hospitalar de Saúde);

9.2. **julgar irregulares as contas do Sr. Jorge Abou Nabhan;**

9.3. **aplicar ao Sr. Jorge Abou Nabhan a multa** prevista no art. 58, incisos I e II, c/c art. 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea ‘a’

do Regimento Interno), o recolhimento do valor ao Tesouro Nacional, atualizado monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo pagamento, caso quitada após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, antecipadamente, caso seja requerido, o pagamento da dívida decorrente 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/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92 (grifos nossos).”

3. Contra essa decisão o responsável, Jorge Abou Nabhan, interpôs recurso de reconsideração, cujo exame técnico, a cargo da Secretaria de Recursos, concluiu pelo desprovimento do apelo, conforme instrução a seguir transcrita, parcialmente:

“(…)

HISTÓRICO

2. O Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS) instaurou tomada de contas especial (TCE) ante a ocorrência de omissão no dever de prestar contas dos recursos pecuniários federais repassados para a execução do objeto do Convênio 3477/2007 (Siafi 616946), firmado entre a FHISA/PR e o FNS/MS, no valor de R\$ 420.000,00, referente à aquisição de equipamentos e material permanente. Responsabilizou-se pela ocorrência a referida entidade.

3. Citada a FHISA/PR e diversos responsáveis, o Tribunal reputou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos pecuniários em foco, como proposto pelo Parecer Gescon 667/2015, de 17/11/2015 (peça 50, p. 12-16) e não justificada a conduta reprovável do ora recorrente relativa à omissão no dever de prestar contas, considerando o entendimento pacífico de que a prestação de contas tardia pode elidir o débito sem descaracterizar a ocorrência de tal omissão.

4. Conseqüentemente, proferiu-se a decisão supratranscrita no subitem 1.1 desta instrução.

5. Diante disso, o interessado vem interpor o recurso ora examinado para pedir ao Tribunal que, ante as alegações recursais aduzidas, reforme a decisão no sentido da exclusão de sua responsabilidade, da elisão da multa aplicada e do julgamento no sentido da regularidade das contas.

ADMISSIBILIDADE

6. Exarou-se exame da admissibilidade do recurso à peça 93, em que se propõe dele conhecer e suspender os subitens 9.2, 9.3 e 9.5 da decisão combatida. A sua relatora, ministra Ana Arraes, acolheu a proposta em seu despacho trazido à peça 96. Reputa-se acertado o proposto e acolhido.

MÉRITO

7. Delimitação

7.1. Quanto ao mérito do recurso no essencial é de perquirir se:

a) não ocorrência de benefício pessoal do ora recorrente no emprego dos recursos públicos em foco justifica a pretendida exclusão de sua responsabilidade;

b) cabe excluir a responsabilidade do ora recorrente pela omissão na prestação de contas em razão de alegada impossibilidade de obtenção dos documentos para tanto necessários em razão de intervenção na entidade decorrente de decisão judicial.

8. Da pretensa repercussão do fato que não houve benefício pessoal do recorrente

Alegação

8.1. Sustenta o recorrente (peça 89, p. 4) que não teria obtido benefício pessoal com o emprego dos recursos públicos repassados.

Análise

8.2. Não é de dar razão ao recorrente na medida em que o Tribunal não o condenou a ressarcir o erário em razão de prejuízo a este causado: tão somente lhe aplicou sanção punitiva pela conduta reprovável consistente na omissão no seu dever de prestar contas estabelecido no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República.

8.3. Do pretenso descabimento de responsabilização do ora recorrente

Alegação

8.4. O recorrente assevera (peça 89, p. 2-5) que não foi omissivo no dever de prestar contas do emprego dos recursos repassados por força do convênio aludido porque não ocupava o cargo de presidente o cargo de presidente da Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde de Cianorte/PR (FHISA/PR) ‘no período em que deveria ter sido realizada a prestação de contas que motivou a instauração do presente processo de Tomada de Contas Especial’.

8.5. Teria ele sido afastado em 5/9/2008 da presidência da entidade mediante decisão liminar no Processo 694/2008, proferida por juiz de Direito no âmbito da 1ª Vara Cível da Comarca de Cianorte, Estado do Paraná. Daquela data em diante, portanto, não mais teria desenvolvido ‘suas atividades junto à FHISA’ e haveria deixado de sobre ele recair o dever de prestar contas do emprego dos recursos aludidos.

Análise

8.6. Não assiste razão ao recorrente.

8.7. O art. 70, parágrafo único, da Constituição da República impõe a quem guarde dinheiros públicos o dever de deles prestar contas.

8.8. Em seu instrumento de alegações de defesa aduzidas na fase de instrução, trazido à peça 31, assevera o recorrente que

Em análise ao processo de interdição do Ex-Presidente da FHISA nº 694/2008, que tramitou na Primeira Vara Cível da Comarca de Cianorte-PR, especificadamente as folhas 1455, fora confeccionado um demonstrativo financeiro do déficit/superávit referente ao mês 09 e 10 de 2008, onde claramente consta que o dinheiro liberado pelo convênio 3477, ou seja, R\$ 420.000,00, encontrava-se aplicado financeiramente em sua totalidade, documento esse datado de 12 de novembro de 2008, assinado pelo interventor (WAGNER LUIZ MARQUES) (...)

(..... omissis)

Com a saída do Defendente da FHISA na data de 05 de setembro de 2008, e a data do documento acima, é cristalino que o Defendente não utilizou os recursos do convenio no período em que esteve atuando como presidente da FHISA

8.9. Conclui (peça 31, p. 5) que não poderia ser responsabilizado pela omissão no dever de prestar contas em foco porque não teria tido ‘poderes e acesso à documentação da FHISA’ desde 5/9/2008.

8.10. Consta à peça 1, p. 342, documento emitido em 17/10/2008 mediante o qual escrivão da Vara Cível da Comarca de Cianorte certifica haver sido nomeado Wagner Luiz Marques ‘interventor da FHISA’ em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado do Paraná. Trazido aos autos também o respectivo despacho de nomeação do mencionado interventor, juntado à peça 1, p. 346. Vê-se que a partir de 9/9/2008 a entidade, de fato, estava sob intervenção.

8.11. Entende-se que a mencionada intervenção não socorre o recorrente.

8.12. Primeiro, porque a intervenção, por si só, não implica prova de que o ora recorrente não teve acesso aos documentos necessários para apresentar a prestação de contas em questão. O instituto jurídico não implica o gerenciamento financeiro da entidade pelo interventor, mas antes apuração por este de irregularidades, como observou o Ministério Público especializado em seu parecer (peça 41).

8.13. Segundo, porque diante do impedimento de acesso a documentos relativos à prestação de contas por força de guarda desses pelo interventor, admitido como hipótese apenas para argumentar, cumpriria ao ora recorrente superar tal obstáculo pela via judicial com vistas a cumprir seu dever constitucionalmente estatuído. Não se identifica nos autos documento mediante o qual se comprove haver ele tomado tal providência.

8.14. Cabe ressaltar o fundamento para a responsabilização do recorrente no caso concreto: omissão no dever de prestar contas de recursos públicos sob a sua gestão. Houve a movimentação da máquina administrativa do Ministério da Saúde e deste Tribunal de Contas da União com vistas a apurar eventuais irregularidades, uma vez que o gestor recorrente não comprovou a regular aplicação dos recursos sob sua gestão.

8.15. A necessidade de intervenção judicial da FHISA, com nomeação de diversos interventores, realça o custo da gestão do ora recorrente para a administração pública.

8.16. Oportuno transcrever excerto do parecer do MPTCU sobre o tema (peça 41, p. 10-11):

Embora a gestão desse dirigente tenha se encerrado antes do término da vigência do convênio em foco (3.5.2009) e do prazo para prestar contas (2.7.2009), as particularidades do caso concreto recomendam que o sr. Jorge Abou responda solidariamente, pois este geriu os recursos federais e poderia ter

prestado contas prontamente, antes de ser afastado pela Justiça ou mesmo após este afastamento, pois não é crível que o Poder Judiciário, uma vez demandado, lhe negasse os documentos necessários para cumprimento do mister constitucional.

Há de se considerar que a intervenção na entidade decorreu de irregularidades na gestão do sr. Jorge Abou, que não pode se beneficiar de seu afastamento e repassar para a gestão seguinte o ônus de apresentar a documentação por ele produzida e que, em princípio, não estava disponível na fundação.

O dever material de prestar contas, no sentido de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, é do responsável pela gestão destes recursos (Acórdão 6.728/2009 – 2a Câmara).

O caso em apreço deve, pois, ser visto como exceção ao entendimento consolidado na Súmula TCU 230, vale dizer, não deve ser estendida aos sucessores do sr. Jorge Abou, em nome do princípio da continuidade administrativa, a corresponsabilidade pela reparação do dano.

Isso porque a gestão da entidade foi tumultuada e comprometeu o bom andamento da administração, conforme adequadamente retratado pela Secex/PR (peça 4):

a) a Fundação Hospitalar de Saúde esteve sob intervenção judicial entre 5.9.2008 a 8.3.2010 e tinha pendências relacionadas à prestação de contas de convênios;

b) em março/2010, a entidade encontrava-se em um momento de transição com indicação de novo Conselho Diretor e nova administração, motivo pelo qual necessitava de tempo para levantar informações sobre os vários convênios pendentes, já do conhecimento do ministério, e iniciar os processos de prestação de contas, visando à regularização das pendências (peça 1, p. 177);

8.17. Como se observa, pelo histórico da gestão da FHISA no período de execução e prestação de contas do Convênio 3477/2007 (Siafi 616946), os atos praticados pelo ora recorrente exigiram esforços de diversos agentes (Poder Judiciário, Ministério Público, Ministério da Saúde, TCU, interventores judiciais, dentre outros) para regularização do funcionamento da entidade que presidia antes do seu afastamento.

8.18. Ainda que não tenha havido débito ao final, a omissão no dever de prestar contas é irregularidade de responsabilidade do recorrente, a quem deve ser aplicada multa. Não há reparos a serem feitos à decisão recorrida.

CONCLUSÃO

8.19. Das análises empreendidas conclui-se que:

- a) alegação de não ocorrência de benefício pessoal carece de relação com o decidido pelo Tribunal;
- b) descabe excluir a responsabilidade do ora recorrente pela omissão na prestação de contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Do exposto, propõe-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) notificar da decisão sobrevinda o recorrente e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.”

4. O Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, ratificou a análise efetuada pela Serur, nestas palavras:

“Nos termos do Acórdão 6.879/2018 – 2ª Câmara (peça 54), o sr. Jorge Abou Nabhan, presidente da Fundação Hospitalar Intermunicipal de Saúde de Cianorte/PR – FHISA no período de 16/12/2004 a 5/9/2008, teve suas contas julgadas irregulares e foi sancionado com multa no valor de R\$ 5.000,00, em virtude da omissão inicial no dever de prestar contas dos recursos atinentes ao Convênio 3.477/2007 (R\$ 420.000,00, sem contrapartida), cujo prazo expirou em 2/7/2009 (peças 1, pp. 121/3 e 275; 2, p. 127, e 50, p. 5).

Em sede de recurso de reconsideração (peça 89), o sr. Jorge Abou alega que não foi omisso na prestação de contas, visto que não se encontrava mais na presidência da FHISA no período em que esta deveria ter sido realizada. A seu ver, a responsabilidade de prestar contas dos recursos liberados *‘pertence àquelas pessoas que assumiram a diretoria e a presidência da FHISA após a data de 05 de setembro de 2008’*.

De fato, a gestão do recorrente se encerrou em 5/9/2008, por decisão judicial. Contudo, nos termos do parecer do Ministério Público de Contas à peça 41, o sr. Jorge Abou foi o efetivo gestor dos recursos, consoante a movimentação da conta específica, a saber (peça 22, p. 258):

DATA	HISTÓRICO	DOCUMENTO	VALOR	SALDO
------	-----------	-----------	-------	-------

12/5/2008	Saldo anterior	-	-	0,00C
18/7/2008	Trf da CI – Resgate BB CDB DI	3110004951061	241.869,88C	241.869,88C
21/7/2008	Ch Compe	850022	241.743,00D	126,88C
23/7/2008	Trf da CI – Resgate BB CDB DI	3110004951061	185.148,60C	185.275,48C
24/7/2008	Ch Compe	850023	185.000,00D	275,48C
25/7/2008	Ch Compe	850024	213,60D	61,88C

A esse respeito, o MP de Contas assim se pronunciou no aludido parecer (peça 41):

‘Embora a gestão desse dirigente [sr. Jorge Abou] tenha se encerrado antes do término da vigência do convênio em foco (3/5/2009) e do prazo para prestar contas (2/7/2009), as particularidades do caso concreto recomendam que o sr. Jorge Abou responda solidariamente, pois este geriu os recursos federais e poderia ter prestado contas prontamente, antes de ser afastado pela Justiça ou mesmo após este afastamento, pois não é crível que o Poder Judiciário, uma vez demandado, lhe negasse os documentos necessários para cumprimento do mister constitucional.

Há de se considerar que a intervenção na entidade decorreu de irregularidades na gestão do sr. Jorge Abou¹, que não pode se beneficiar de seu afastamento e repassar para a gestão seguinte o ônus de apresentar a documentação por ele produzida e que, em princípio, não estava disponível na fundação.

O dever material de prestar contas, no sentido de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, é do responsável pela gestão destes recursos (Acórdão 6.728/2009 – 2ª Câmara).

O caso em apreço deve, pois, ser visto como exceção ao entendimento consolidado na Súmula TCU 230, vale dizer, não deve ser estendida aos sucessores do sr. Jorge Abou, em nome do princípio da continuidade administrativa, a corresponsabilidade pela reparação do dano.

Isso porque a gestão da entidade foi tumultuada e comprometeu o bom andamento da administração, conforme adequadamente retratado pela Secex/PR (peça 4):

a) a Fundação Hospitalar de Saúde esteve sob intervenção judicial entre 5.9.2008 e 8.3.2010 e tinha pendências relacionadas à prestação de contas de convênios;

b) em março/2010, a entidade encontrava-se em um momento de transição com indicação de novo Conselho Diretor e nova administração, motivo pelo qual necessitava de tempo para levantar informações sobre os vários convênios pendentes, já do conhecimento do ministério, e iniciar os processos de prestação de contas, visando à regularização das pendências (peça 1, p. 177);

c) a despeito dos convênios pendentes, a Santa Casa de Cianorte/PR apresentou ao Diretor Executivo do FNS/MS, em 28/8/2010, cópia dos compromissos de ajustamento firmados entre a Fundação Hospitalar e o Ministério Público do Estado do Paraná – 1ª Promotoria de Justiça de Cianorte - Curadoria de Fundações, a saber (peça 1, pp. 181/9):

Convênio	Objeto	Valor (R\$)	Situação da época
737/2007	Aquis. de equip. e mat. permanente	120.000,00	Não executado
816/2006	Aquis. de equip. e mat. permanente	1.000.000,00	Executado fora do prazo
1.111/2008	Aquis. de equip. e mat. permanente	48.000,00	Não executado
1.257/2008	Aquis. de equip. e mat. permanente	714.000,00	Aprovação parcial
1.715/2008	Aquisição de medicamentos	100.000,00	Recurso aplicado em conta
1.989/2008	Aquisição de medicamentos	30.000,00	Recurso aplicado em conta
2.066/2007	Aquisição de material de consumo	150.000,00	Sobrou recurso e não prestou contas
2.872/2007	Aquisição de medicamentos	200.000,00	Sobrou recurso e não prestou contas
2.878/2007	Aquis. de equip. e mat. permanente	892.000,00	Falta equip. e não prestou contas
3.477/2007	Aquis. de equip. e mat. permanente	420.000,00	Não prestou contas – presente TCE
624/2008	Aquis. de equip. e mat. permanente	52.000,00	Recurso aplicado em conta
630/2007	Aquisição de material de consumo	100.000,00	Não prestou contas

¹<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11176881/Acórdão-677543-1>.

d) a Santa Casa de Cianorte/PR teria solicitado, em 2010, prorrogação de vigência dos seguintes convênios: 816/2006, 2.878/2007, 630/2007, 737/2007, 2.066/2007, 2.872/2007, 3.477/2007 e 1.257/2008 (peça 1, pp. 191 e 193);

e) em razão de ajuizamento da Ação Ordinária de Reparação de Danos 1868/2010 em face dos srs. Jorge Abou Nabhan, Wagner Luiz Marques, Clélia Alves Santos e Alcides Nascimento de Oliveira perante a Vara Cível da Comarca de Cianorte/PR, bem como do Termo de Ajustamento de Conduta do Ministério Público que concedeu o prazo de oito meses para prestação de contas, a Fundação Hospitalar pediu a suspensão da inscrição do respectivo nome junto ao Siafi em relação aos Convênios 816/2006, 2.878/2006, 2.066/2007, 630/2007, 737/2007, 3.477/2007, 2.872/2008, 1.715/2008, 1.989/2008, 1.111/2008, 624/2008 e 1.257/2008 (peça 1, pp. 195/229);

f) a suspensão da inadimplência no Siafi foi atendida (peça 1, pp. 237/41 e 243/5), mas a Fundação Hospitalar, após se beneficiar da suspensão, desistiu da Ação Ordinária de Reparação de Danos que dava suporte ao aludido benefício legal (peça 1, pp. 247/53), razão pela qual foi restabelecida a antiga situação de inadimplência da entidade junto ao Siafi (peça 1, pp. 245, item 3, e 253/5);

g) a Fundação Hospitalar recolheu a importância de R\$ 38,68, em 3/5/2011, correspondente ao Convênio 3.477/2007 (peça 1, pp. 257/9 e 265).’

A responsabilidade do sucessor pela prestação de contas de recursos geridos pelo antecessor (no caso, o sr. Jorge Abou) constitui presunção relativa que pode ser afastada, desde que a situação fática no processo justifique. Nestes autos, não se localizou evidência de que o sr. Jorge Abou tenha disponibilizado para seu sucessor os documentos hábeis à elaboração e à entrega tempestiva da prestação de contas dos recursos federais recebidos.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição da Secretaria de Recursos, no sentido de o Tribunal conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo sr. Jorge Abou Nabhan, ex-presidente da Fundação Hospitalar, para, no mérito, negar-lhe provimento.”

É o relatório.