

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 029.675/2020-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS

Responsáveis: Acir Fillo dos Santos (125.302.698-07); Jorge Abissamra (027.491.428-06); Município de Ferraz de Vasconcelos - SP (46.523.197/0001-44).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE – MS. MUNICÍPIO DE FERRAZ DE VASCONCELOS – SP. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA UNIÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, a instrução de mérito subscrita por Auditor Federal de Controle Externo à peça 44, a qual contou com o endosso do corpo diretivo da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (peças 45 e 46):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, em desfavor de Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06), prefeito nas gestões 2005-2012, Acir Fillo dos Santos (CPF: 125.302.698-07), prefeito na gestão 2013-2016, e do Município de Ferraz de Vasconcelos - SP (CNPJ: 46.523.197/0001-44), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União por meio do Convênio 2787/2006 - Siafi 586716 (peça 15) firmado entre o Ministério da Saúde e o Município de Ferraz de Vasconcelos - SP, e que tinha por objeto a construção de unidade de saúde.

HISTÓRICO

2. Em 28/11/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 2). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 4657/2019.

3. O Convênio 2787/2006 foi firmado no valor de R\$ 880.000,00, sendo R\$ 800.000,00 à conta do concedente e R\$ 80.000,00 de contrapartida do conveniente, com vigência de 31/12/2006 a 30/5/2014, e prazo para apresentação da prestação de contas até 30/7/2017 (peça 27, p. 2). Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 800.000,00 (peça 72), conforme quadro a seguir.

Ordem Bancária	Data do crédito	Valor (R\$)
2009OB827122	2/10/2009	266.666,67
2009OB830167	5/11/2009	266.666,67
2012OB840453	18/12/2012	266.666,66
TOTAL		800.000,00

4. Conforme Parecer Gescon 4350/2012 (peça 4), apurou-se que em 2/12/2009 o município efetuou um saque de R\$ 533.000,00 na conta específica do convênio, realizando então os créditos na conta na

medida em que os pagamentos eram realizados. Dessa forma, referidos recursos deixaram de ser aplicados no mercado financeiro, com prejuízos ao erário, calculados em R\$ 124.175,14 (peça 4, p. 5-7), pela correção da poupança.

5. No Parecer 567/2018 (peça 9), verificou-se que o município não havia atendido à solicitação de informações e envio de documentos listados no Parecer 343/2018 (peça 8) a seguir resumidos:

- a) registro de averbação cartorial do bem objeto do convênio.
- b) alvará de construção, alvará de funcionamento da VISA, ART do Construtor, Documento Designando Fiscal da obra, habite-se, termo de aceitação definitivo da obra, termos aditivos de prazo e termo de paralização da obra.
- c) boletins de medição da primeira fase da obra (notas fiscais nº 107, 118, 133, 150, 164, 166 e 170) e o boletim da 2ª medição da segunda fase da obra (correspondente a nota fiscal nº 37 da empresa Tema).
- d) comprovantes de retenção de ISS e INSS de todas as notas fiscais de ambas as empresas que executaram o objeto do convênio.
- e) Justificar a execução da obra objeto do convênio por valor superior ao previsto no Plano de trabalho.
- f) identificar o destino das três parcelas dos recursos repassados pelo FNS/MS debitados da conta específica.
- g) recolher à conta do FNS/MS o valor referente à não aplicação dos recursos repassados no mercado financeiro.
- h) recolher à conta do FNS/MS o valor de R\$ 13,20, referente ao pagamento de tarifa bancária com recursos do convênio.
- i) identificar as notas fiscais emitidas pela empresa Construções e Reformas Tema com o número e título do convênio e encaminhar suas cópias.
- j) encaminhar os comprovantes de pagamento das notas fiscais emitidas pela empresa Construções e Reformas Tema, identificando de qual conta corrente partiram os pagamentos.
- k) esclarecer se houve a apresentação da totalidade das notas fiscais da empresa Tema (2ª fase da obra) ou se não houve o pagamento do total expresso no termo aditivo de preços.
- l) encaminhar de novas cópias dos documentos da Prestação de Contas denominados “Relatório de Execução Físico-Financeira — Anexo XI” e “Relação de Pagamentos — Anexo XII”, corrigindo as informações incorretas.
- m) encaminhar os extratos da conta corrente específica e do fundo de investimento dos meses descritos no parecer.
- n) devolver o saldo do convênio constante do fundo de investimento (até novembro de 2017 constava R\$ 1.115,26).

6. O Ministério da Saúde realizou quatro visitas técnicas de acompanhamento (peças 5, 6, 13 e 14), apontando no Relatório de Verificação “In Loco” 3-3/2017 (peça 14) que as obras estavam 100% executadas. Foi juntado um relatório fotográfico da obra pronta (peça 14, p. 19-25).

7. Em Nota Explicativa emitida pelo Secretário Municipal de Saúde (peça 61), o município reconhece que os valores recebidos do Ministério da Saúde haviam sido transferidos indevidamente para o tesouro municipal, e informou ter acordado a devolução dos recursos repassados. Todavia, tendo aplicado recursos municipais nas obras no valor de R\$ 1.126.585,00, entendia que esse valor supriria aquele a ser devolvido ao Ministério.

8. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Não aplicar recursos transferidos no mercado financeiro, os quais deveriam ter sido aplicados. Deixar de devolver ao Erário o saldo de Convênio, o qual deveria ter sido ressarcido.

9. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

10. No relatório (peça 74), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 525.875,65, imputando-se a responsabilidade a Jorge Abissamra, prefeito na gestão 2005-2012, a Acir Fillo dos Santos, prefeito na gestão 2013-2016, e do Município de Ferraz de Vasconcelos – SP.

11. Em 30/7/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 77), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 78 e 79).

12. Em 26/8/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 80).

13. Na instrução inicial (peça 88), após análise dos elementos presentes nos autos, elaborou-se o exame técnico a seguir reproduzido.

EXAME TÉCNICO

17. Da análise dos documentos presentes nos autos verifica-se que o processo possui algumas lacunas de informação e de documentação que não impedem seu exame inicial, mas que devem ser saneadas através de diligência ao Ministério da Saúde.

18. Apesar da indicação de exame das prestações de contas pelo Ministério da Saúde (peça 9, p. 5), não se encontram nos autos os documentos relacionados às prestações de contas parciais e finais, como notas fiscais, boletins de medição, planilhas da obra, contrato e termos aditivos celebrados com a empresa executora, dentre outros.

19. Com relação à execução física das obras, consta do Despacho 287/2015 (peça 56) que as obras teriam alcançado execução aproximada de 40%, conforme Relatório de Verificação “in loco” 8-2/2015 (peça 6), indicando ainda que estavam paralisadas desde 1/1/2012 (peças 6, p. 6 e 13, p. 6). Essa execução inicial, denominada 1ª fase, foi posteriormente terminada por meio de nova contratação realizada pelo município, a chamada 2ª fase.

20. A execução apurada em 40% foi obtida de forma estimativa e por meio de informações colhidas com engenheiro local, não subsidiada em boletins de medição, uma vez que não foram apresentados pelo município.

21. Com relação ao exame das prestações de contas, no último parecer emitido em 2018 (peça 9), restou evidenciado que os responsáveis não encaminharam ao Ministério da Saúde as informações e documentos indicados no item 5, prejudicando o exame da regularidade da execução financeira do ajuste.

22. Quanto às parcelas repassadas ao município, todas foram transferidas da conta específica do convênio para o tesouro municipal, retornando posteriormente à conta do convênio. As duas primeiras, recebidas em 2009 e que totalizaram R\$ 533.333,34 (60% do total previsto), foram executadas parcialmente na 1ª fase das obras, até sua paralisação em 1/1/2012, quando alcançou 40%.

23. Importante registrar, considerando a execução de apenas 40% das obras (1ª fase), que 60% dos recursos deixaram de ser comprovados. As obras da 2ª fase foram custeadas com recursos próprios do município, tendo este utilizado ainda o saldo de 60% do convênio para a realização dos pagamentos, desta feita diretamente de conta pertencente ao tesouro municipal, conforme tratado no Parecer 567/2018 (peça 9, p. 3-5).

3.4.1.1. Cabe ressaltar que não foi possível identificar com clareza os pagamentos realizados com recursos do FNS/MS e com recursos de contrapartida, **tendo em vista que eles não partiram da conta específica do convênio, sobretudo na segunda fase da obra.**

5.2.1 Nesta segunda fase da obra **os pagamentos foram sendo realizados a partir de conta não especificada pela convenente**, estando novamente em desacordo com o item 2.13, Inciso II, Cláusula Segunda do Termo de Convênio. **Não foram encaminhados os extratos**

de onde partiram os pagamentos para a empresa Construções e Reformas Tema (2ª fase da obra).

5.5. Todas as notas fiscais emitidas pela empresa Tema não estavam identificadas com o título e número do convênio, em desacordo com o a Cláusula Sexta do Termo de Convênio, como também não foram encaminhados os comprovantes de pagamento das notas fiscais emitidas pela empresa Construções e Reformas Tema (2ª fase da obra), bem como não foram apresentados os extratos de onde partiram os pagamentos das notas fiscais nesta segunda fase da obra.

24. Nessas circunstâncias, à vista da movimentação financeira atípica havida na conta específica do convênio, nos termos do extrato bancário (peça 87), da realização de pagamentos a partir de conta do tesouro municipal, bem como das ausências documentais apontadas no item 5, não é possível estabelecer minimamente o nexo de causalidade entre os recursos recebidos do convênio e as obras executadas.

25. Vale ressaltar que as obras foram paralisadas em 1/1/2012 e abandonadas, portanto na gestão de Jorge Abissamra, assim permanecendo até 2015, quando o sucessor retomou sua execução até a conclusão.

26. As duas primeiras parcelas foram executadas na gestão de Jorge Abissamra. Todavia, este foi o responsável pela transferência das três parcelas ao tesouro municipal, sendo a última realizada em 28/12/2012 (peça 87, p. 8).

27. Quanto ao sucessor, Acir Fillo dos Santos, apesar de restituir o valor corrigido da terceira parcela à conta do convênio em 28/4/2015, providenciou sua transferência de volta ao tesouro municipal dois dias após, em 30/4/2015 (peça 87, p. 8), zerando o saldo da conta do convênio.

28. Isto posto, considerando ser inviável o estabelecimento do nexo de causalidade dos recursos recebidos com as obras executadas, cada responsável deve responder pela parcela indevidamente transferida para o tesouro municipal.

29. Quanto à responsabilidade do município pelos créditos das parcelas dos recursos em conta de sua titularidade, a jurisprudência do Tribunal é no sentido de responsabilizar o gestor, uma vez que a transferência para conta de titularidade do município, por si só, não é suficiente para demonstrar que o ente federado se beneficiou dos recursos federais, conforme enunciados de jurisprudência selecionada, a seguir transcrito, tratado nos Acórdãos 7783/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas, 4326/2019 – 1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler e 11294/2020 – 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman, 2362/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer e 12126/2018 – 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz:

A realização de transferências da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade da prefeitura não é suficiente para demonstrar que o município ou a coletividade se beneficiaram dos recursos federais repassados, e, conseqüentemente, para ensejar a responsabilidade do ente federado conveniente pela não aplicação dos recursos na finalidade pactuada.

30. Dessa forma, devem ser responsabilizados nesta tomada de contas especial Jorge Abissamra, prefeito nas gestões 2005-2012 e Acir Fillo dos Santos, prefeito na gestão 2013-2016, pelos valores a seguir indicados:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	RESPONSÁVEL
266.666,67	2/10/2009	Jorge Abissamra
266.666,67	5/11/2009	
310.714,02 (1)	30/4/2015	Acir Fillo dos Santos

(1) valor efetivamente transferido pelo responsável em 30/4/2015 (peça 87, p. 8)

14. Adicionalmente, propôs-se diligenciar a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde para que encaminhasse os documentos referentes às prestações de contas apresentadas pelos responsáveis.

15. Assim, entendeu-se necessário citar os responsáveis e diligenciar a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde nos seguintes termos:

a) realizar a **citação** de Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06), prefeito nas gestões 2005-2012, e de Acir Fillo dos Santos (CPF: 125.302.698-07), prefeito na gestão 2013-2016, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para

que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades descritas abaixo:

Irregularidades: a) transferência dos recursos recebidos no âmbito do Convênio 2787/2006 - Siafi 586716 para conta de titularidade do município, impedindo o estabelecimento do nexos de causalidade desses com as obras executadas na construção de unidade de saúde; b) ausência parcial de documentos e informações nas prestações de contas, conforme listado no Parecer 343/2018-SP/DICON/SP/CODNE/SE/MS.

Dispositivos violados: parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; art. 22 da IN/STN 1/1997, cláusula segunda, II, itens 2.3, 2.10, 2.11, 2.13 e 2.16 do Convênio 2787/2006 - Siafi 586716.

Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA	RESPONSÁVEL
266.666,67	2/10/2009	Jorge Abissamra
266.666,67	5/11/2009	
310.714,02	30/4/2015	Acir Fillo dos Santos

Condutas: a) transferir os recursos recebidos no âmbito do Convênio 2787/2006 - Siafi 586716 para conta de titularidade do município, impedindo o estabelecimento do nexos de causalidade desses com as obras executadas na construção de unidade de saúde; b) apresentar parcialmente os documentos e informações exigidos nas prestações de contas, conforme ausências listadas no Parecer 343/2018-SP/DICON/SP/CODNE/SE/MS.

Nexo de causalidade: a transferência dos recursos recebidos no âmbito do Convênio 2787/2006 - Siafi 586716 para conta de titularidade do município e ausência parcial de documentos e informações exigidos nas prestações de contas, conforme listado no Parecer 343/2018-SP/DICON/SP/CODNE/SE/MS, impediram o estabelecimento do nexos de causalidade dos recursos recebidos com as obras executadas na construção de unidade de saúde, resultando em dano ao erário equivalente ao valor total repassado.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que os responsáveis tinha consciência da ilicitude de sua conduta, sendo-lhes exigível conduta diversa daquela que foi adotada, qual seja, movimentar os recursos recebidos exclusivamente na conta específica do convênio, bem como desincumbir-se de seu dever de encaminhar todos os documentos exigidos na prestação de contas, comprovando assim a boa e regular aplicação dos recursos.

b) diligenciar a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde, com fundamento nos art. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, sejam encaminhados ao Tribunal todos os documentos e informações apresentados pelos responsáveis a título de prestação de contas parcial e final (notas fiscais, boletins de medição, planilhas da obra, contrato de execução e termos aditivos celebrados com a empresa executora, dentre outros), incluindo aqueles enviados extemporaneamente.

c) **encaminhar à Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde cópia desta instrução, a fim de subsidiar sua resposta**

16. Em cumprimento ao despacho do relator (peça 93), o responsável Acir Fillo dos Santos foi citado em seu endereço constante da base de dados da Receita Federal (peça 97), por meio do Ofício 23771/2022 (peça 102), cujo recebimento em 9/6/2022 ficou comprovado por meio de aviso de recebimento (peça 104).

17. Quanto a Jorge Abissamra, após tentativas infrutíferas de citá-lo nos em seus únicos endereços disponíveis e constantes das bases de dados da Receita Federal e do TSE (peça 98), realizadas por meio dos Ofícios 23776 e 23777/2022 (peças 99, 100, 103 e 106), foi o mesmo citado pelo Edital 1023/2022, publicado em 5/8/2022 (peça 109).

18. Transcorrido o prazo regimental fixado, os responsáveis permaneceram silentes, operando-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

19. Em relação à diligência, a Diretoria-Executiva do Fundo Nacional de Saúde encaminhou a documentação de peças 95-96, sanando a ausência documental apontada na instrução inicial.

EXAME TÉCNICO

Da revelia dos responsáveis

20. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e os arts. 3º e 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:

Resolução 155/2002 (Regimento Interno):

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:
I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado (...)

Resolução TCU 170/2004:

Art. 3º As comunicações serão encaminhadas aos seus destinatários por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

(...)

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

21. Portanto, a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

22. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 TCU Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

23. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a

desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

24. No caso em apreço, as citações realizadas são válidas. A citação de Acir Fillo dos Santos foi encaminhada a seu endereço constante da base de dados da Receita Federal, tendo sido efetivamente recebida (item 16). Em relação a Jorge Abissamra, sua citação por meio de edital foi regularmente precedida de duas tentativas infrutíferas de citá-lo nos em seus únicos endereços disponíveis e constantes das bases de dados da Receita Federal e do TSE, conforme tratado no item 17.

25. Quanto ao mérito, nos processos do TCU, a revelia não conduz à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade dos agentes não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

26. Ao não apresentar suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova quanto à regularidade da aplicação dos recursos do convênio, em afronta às normas que impõem aos jurisdicionados a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

27. Considerando o princípio da verdade real que rege a atuação desta Corte, ainda que as alegações de defesa não tenham sido apresentadas pelo responsável, a revelia não afasta a obrigatoriedade da análise dos elementos probatórios disponíveis nos autos, conforme reiterados acórdãos do Tribunal (Acórdãos TCU 163/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho; 2.685/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Raimundo Carreiro; 2.801/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; 4.340/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira e 5.537/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Subst. Weder de Oliveira). Assim, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia argumentos que pudessem ser aproveitados em seu favor.

28. No entanto, os responsáveis não se manifestaram na fase interna sobre a irregularidade apurada nesta TCE, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas. As manifestações apresentadas na fase interna (peças 51-55, 61 e 68) dizem respeito apenas a solicitação de prorrogações de prazos de execução, não servindo para afastar a irregularidade apurada.

29. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, a irregularidade foi materializada em 30/7/2017, data limite para apresentação da prestação de contas. Considerando que o ato de ordenação da citação foi assinado em 11/5/2022 (peça 93), não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

30. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável ou de quaisquer outros excludentes de culpabilidade, podendo o Tribunal,

desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos TCU 133/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.455/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 3.604/2015 – 1ª Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; 5.070/2015 – 2ª Câmara, Rel. Min. Subst. André de Carvalho e 2.424/2015 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

31. Dessa forma, Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06) e Acir Fillo dos Santos (CPF: 125.302.698-07) devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

Da resposta à diligência

32. Conforme constou da diligência, foi solicitado ao Fundo Nacional de Saúde o envio de eventuais documentos apresentados pelo município a título de prestação de contas. Nesse sentido, o FNS apresentou cópia integral do processo de TCE (peça 95).

33. A diligência objetivava colher eventuais documentos encaminhados extemporaneamente ao FNS e que não estivessem presentes nos autos, garantindo o acesso documental aos responsáveis. Todavia, conforme constou do Relatório de TCE 287/2019 (peça 95, p. 475) o município deixou de encaminhar, quando solicitado, diversos documentos relacionados à prestação de contas, dentre os quais o termo de designação do fiscal, termos de recebimentos da obra, aditivos contratuais, boletins de medição e notas fiscais, e também não os enviou ao FNS posteriormente à instauração da TCE.

34. Dessa forma, entendemos que os elementos documentais presentes na cópia da TCE (peça 95), a maioria dos quais já existentes nos autos, representam aqueles disponíveis no instaurador.

35. Importante registrar que os elementos documentais colhidos junto ao FNS ingressaram nos autos em 12/5/2022, portanto antes de se proceder à citação dos responsáveis, em 8/6/2022, garantindo-se o pleno acesso e conhecimento aos responsáveis.

CONCLUSÃO

36. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que Jorge Abissamra e Acir Fillo dos Santo não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Convênio 2787/2006. Instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

37. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise realizada no item 29.

38. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06) e Acir Fillo dos Santos (CPF: 125.302.698-07), com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 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 III; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06) e Acir Fillo dos Santos (CPF: 125.302.698-07) e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

b.1) **Responsável:** Jorge Abissamra

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
266.666,67	2/10/2009
266.666,67	5/11/2009

b.2) **Responsável:** Acir Fillo dos Santos

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
310.714,02	30/4/2015

c) aplicar individualmente aos responsáveis Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06) e Acir Fillo dos Santos (CPF: 125.302.698-07) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se 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 da dívida, caso não atendida a notificação;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, 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, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis, para ciência, bem como à Procuradoria da República no Estado de 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 cabíveis;

g) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Fundo Nacional de Saúde e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU, acolhendo em essência as conclusões da unidade instrutiva, lançou o seguinte parecer aos autos (peça 47):

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculado ao Ministério da Saúde (MS), em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do Convênio 2787/2006. O ajuste foi firmado com o Município de Ferraz de Vasconcelos – SP e possuiu como objeto dar apoio técnico e financeiro à construção de uma unidade de saúde (peça 15).

2. O valor total previsto para a execução do objeto foi de R\$ 880.000,00, sendo R\$ 800.000,00 oriundos do FNS e R\$ 80.000,00 correspondentes à contrapartida aportada pelo município convenente. Os recursos federais foram integralmente descentralizados por intermédio de ordens bancárias emitidas nos meses de setembro e novembro de 2009 e de dezembro de 2012 (peça 72).

3. O convênio vigeu de 31/12/2006 a 31/5/2017 e teve o dia 30/7/2017 como prazo final para a apresentação da prestação de contas (peça 27, p. 2).
4. No Relatório de TCE, o tomador de contas concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor original de R\$ 525.875,65, cuja responsabilidade pelo ressarcimento foi atribuída aos Srs. Jorge Abissamra e Acir Fillo dos Santos, prefeitos municipais nas gestões de 2005 a 2012 e de 2013 a 2016, respectivamente (peça 74).
5. No âmbito do TCU, os responsáveis foram citados em razão da impugnação das despesas, decorrente da ausência parcial de documentação de prestação de contas. Foi-lhes também imputada responsabilidade pela transferência indevida dos recursos federais para conta corrente de titularidade do município (peça 88).
6. Além das citações, foi remetida diligência ao FNDE, para que a entidade encaminhasse os documentos e informações apresentadas pelos responsáveis a título de prestação de contas do Convênio 2787/2006.
7. Os ex-gestores não se manifestaram quanto às irregularidades que lhes foram atribuídas. Após o exame dos elementos constantes dos autos, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) propôs, resumidamente, em pronunciamentos convergentes:
 - a) considerar revéis os Srs. Jorge Abissamra e Acir Fillo dos Santos;
 - b) julgar irregulares suas contas, condená-los ao ressarcimento do débito apurado (na proporção da responsabilização individualmente delimitada) e aplicar-lhes a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.
8. Manifesto-me, em essência, de acordo com o deslinde sugerido pela unidade técnica. Dissinto apenas com relação ao valor do débito que foi imputado ao Sr. Acir Fillo dos Santos, conforme será adiante abordado.
9. No Parecer 567/2018, o MS registrou que o município conveniente não havia apresentado diversos documentos imprescindíveis para o exame da regularidade na execução financeira do ajuste, tais como: boletins de medição da obra; contrato e termos aditivos celebrados com a empresa executora; notas fiscais emitidas; e comprovantes de pagamento dos serviços, com a identificação da conta corrente utilizada para a realização das despesas (peça 9). A Secex-TCE concluiu que os documentos apresentados pela entidade em resposta à diligência correspondem praticamente aos mesmos que já haviam sido juntados a este processo. Dessa forma, restou não elidida a lacuna inicialmente verificada.
10. Há ainda nos autos notícia de que as parcelas de recursos federais descentralizadas foram transferidas da conta específica do convênio para conta corrente de titularidade do município. Em nota explicativa emitida em novembro de 2017, o próprio Secretário Municipal de Saúde confirmou essa informação (peça 61). Sobre esse ponto, verificou-se que o Sr. Acir Fillo dos Santos, a despeito de ter restituído o valor corrigido da terceira parcela à conta do convênio em 28/4/2015, apenas dois dias depois, em 30/4/2015, efetuou novamente sua transferência de volta ao tesouro municipal (peça 87, p. 8).
11. Em face dessa circunstância, o MS ressaltou não ter sido “possível identificar, com clareza, os pagamentos realizados com os recursos do FNS/MS e com os recursos de contrapartida, tendo em vista que eles não partiram da conta específica do convênio [...]”. Além disso, salientou que “não foram encaminhados os extratos da conta corrente da qual se originaram os pagamentos para a empresa Construções e Reformas Tema”, responsável pela execução da segunda fase da obra (peça 9).
12. Quanto à execução física do convênio, no Relatório de Verificação in loco 3-3/2017, o MS indicou que as obras haviam sido 100% executadas (peça 14). Inobstante tal conclusão, a jurisprudência desta Corte de Contas é firme no sentido de que “para a comprovação da regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento congênere, não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com as verbas transferidas para esse fim” (Acórdão 8.448/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Augusto Nardes, grifamos).
13. No caso vertente – em razão da movimentação financeira atípica efetuada na conta específica da

avença, da transferência dos recursos federais para conta corrente do tesouro municipal, da realização de pagamentos a partir dessa conta, como também da ausência de documentos essenciais de prestação de contas –, torna-se inviável o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos federais e os dispêndios realizados para a execução da obra. Portanto, considero apropriada a proposta de julgamento pela irregularidade das presentes contas, com aplicação de multa aos gestores.

14. Com relação ao débito, verifica-se que ambos os ex-prefeitos foram citados em razão da mesma irregularidade, qual seja a transferência dos recursos federais para conta de titularidade do município. A despeito disso, noto que foram utilizados critérios distintos para a apuração do montante de dano atribuído a cada responsável.

15. Para o Sr. Jorge Abissamra (gestão 2005 a 2012), considerou-se que o débito seria composto pelas duas primeiras parcelas de recursos transferidas, com datas de ocorrência referentes aos dias dos respectivos créditos na conta específica do convênio. Por seu turno, o débito imputado ao Sr. Acir Fillo dos Santos (2013 a 2016) corresponde ao valor por ele efetivamente transferido para o tesouro municipal, tendo como data de ocorrência o dia da realização da referida movimentação financeira. Reputo não ser apropriado o método adotado para a apuração do débito sob a responsabilidade do segundo ex-prefeito.

16. Conforme visto, a responsabilidade pelas duas primeiras parcelas de recursos federais descentralizadas já foi imputada ao Sr. Jorge Abissamra. O total transferido pelo Sr. Acir Fillo dos Santos para a conta do município foi de R\$ 310.714,02. Por ser maior que o valor correspondente à terceira parcela repassada pelo FNS (de R\$ 266.666,66), esse montante transferido ao tesouro municipal pode englobar rendimento de aplicações financeiras e/ou parte da contrapartida aportada pelo conveniente, o que caracterizaria enriquecimento sem causa da União.

17. Dessa forma, considero que o débito a ser atribuído ao Sr. Acir Fillo dos Santos deva corresponder ao valor da parcela por ele efetivamente gerida (terceira parcela descentralizada), tendo como data de ocorrência o dia do respectivo crédito na conta corrente específica do ajuste. Isso assegurará que seja adotada a mesma metodologia utilizada em relação ao Sr. Jorge Abissamra.

18. Por fim, reputo apropriada a análise por meio da qual a unidade técnica concluiu pela não caracterização da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas no caso vertente. Com efeito, a irregularidade discutida nestes autos concretizou-se em 30/7/2017 (data final para a apresentação da prestação de contas). O ato que determinou a citação do responsável foi expedido em 11/5/2022 (peça 93), antes, portanto, do prazo prescricional de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil, utilizado como parâmetro por este Tribunal, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

19. Diante do exposto, este membro do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se, em essência, de acordo com o encaminhamento formulado pela unidade técnica, sem prejuízo de propor que o débito atribuído ao Sr. Acir Fillo dos Santos seja de R\$ 266.666,66, com data de ocorrência em 18/12/2012 (peça 87, p. 7).

É o Relatório.