



ANÁLISE DE RECURSOS ORDINÁRIOS

PROCESSO N.º	: 24896-7/2015
PRINCIPAL	: FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES
ASSUNTO	: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
GESTORES	: JANE LÚCIA JABRA ANFFE, Diretora da Fundação (período de 09/2014 a 08/10/2014) PAULO ELOY DE AMORIM, Diretor da Fundação (período de 01/01/2014 a 08/2014)
RECORRENTES	: JANE LÚCIA JABRA ANFFE PAULO ELOY DE AMORIM
RELATOR ORIGINAL	: CONSELHEIRA SUBSTITUTA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES
RELATOR DO RECURSO	: CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA
AUDITOR	: WESLEY FARIA E SILVA

Exmo. Senhor Conselheiro Relator:

Os Recorrentes, JANE LÚCIA JABRA ANFFE e PAULO ELOY DE AMORIM, inconformados com o Acórdão nº 28/2016 – PC (documento digital 55867/2016) – o qual manteve-se inalterado no Acórdão nº 55/2016 - PC (documento digital 116458/2016) que negou provimento aos embargos de declaração por eles interpostos - apresentam agora, por meio do advogado constituído Fernando Parma Timidati - OAB/MT 16.027, o presente Recurso Ordinário (documento digital 127972/2016), pleiteando a reforma do julgado.

Assim, diante do recebimento deste recurso, por meio do juízo de admissibilidade realizado pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator (documento digital



213929/2016), passa-se à análise de mérito sobre a irregularidade constante do Acórdão recorrido, ora contestada pelos recorrentes.

1. ANÁLISE

1. JB 01. Despesa_Grave_01. *Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei 4.320/1964; ou legislação específica).*

1.1. *Constataram-se multas e juros, decorrentes do pagamento extemporâneo no valor de R\$ 19.382,56 à Previdência Própria, configurando despesa administrativa antieconômica, ilegítima, com desvio de finalidade na aplicação de recursos, acarretando em prejuízo ao princípio da eficiência, economicidade o que evidencia ausência de planejamento e de controle da Administração.*

1.1. Síntese das Razões do Recurso

Os recorrentes defendem que não podem ser responsabilizados porque não contribuíram para que a Fundação ficasse sem disponibilidade financeira no dia do vencimento das contribuições previdenciárias. Alegam que a instituição é mantida exclusivamente com repasse do poder executivo municipal, a qual, por sua vez, depende dos repasses do governo do Estado para os serviços de saúde.

Prosseguindo, mencionam que o governo estadual vem atrasando os repasses aos municípios nos anos de 2012 a 2015, comprometendo o fluxo de caixa da Fundação; transferiu em 2012 apenas o equivalente a 32,15% dos recursos destinado aos Fundos Municipais de Saúde, conforme já ficou constatado na análise das Contas de Governo do Estado por este Tribunal de Contas (proc. 9.279-7/2013); e, em 2014, deixou de repassar milhões aos Municípios para a saúde, conforme amplamente divulgado pela imprensa mato-grossense (para comprovar, cita as matérias).

Atribuem então aos atrasos dos repasses do Governo do Estado a causa dos pagamentos intempestivos; reiteram que o gestor não pode ser penalizado tendo em vista que o Estado não honrou com os seus compromissos, deixando o Município em situação calamitosa.



Cita algumas jurisprudências, dentre as quais uma do TCU (processo 004.553/1998-5) para sustentar o cabimento da exclusão da responsabilidade do Gestor quando tenha agido com boa fé e o pagamento de encargos decorrer de fato alheio à sua vontade.

Repete os mesmos questionamentos apresentados nos embargos de declaração, item “a” a “e”, fls. 4 e 5 do documento digital 73352/2016, sobre questões que, segundo afirma, se esclarecidas levariam ao verdadeiro responsável pelos atrasos previdenciários.

Menciona que a responsabilidade perante os Tribunais de Contas é de natureza subjetiva, ou seja, para aplicar a penalidade aos gestores exigir-se-ia a presença de omissão, nexos causal e culpa; elementos que não foram demonstrados neste processo.

Por fim, pede a reforma do Acórdão para julgar regulares esta Tomada de Contas Ordinária, com a exclusão da determinação de restituição de valores, para ambos os recorrentes.

1.2. Análise do Auditor

Para a apreciação da questão, é imprescindível adentrar na contextualização histórica do apontamento. Pois bem, esta tomada de contas foi instaurada por determinação do Acórdão Nº 167/2015 – SC (documento digital 194107/2015) constante do processo das **Contas Anuais de Gestão de 2014 (processo digital 12.432/2014)**:

Determina-se à Secretaria de Controle Externo da Segunda Relatoria que **instaure** Tomada de Contas Ordinária, objetivando apurar o valor pago a título de juros e multas decorrentes do pagamento intempestivo das contribuições previdenciárias, com verbas públicas, inclusive em relação ao Regime Geral de Previdência Social, bem como identificar os responsáveis e períodos de cada gestor, para, ao final, serem notificados



para conhecimento e restituição dos valores, com recursos próprios, aos cofres municipais de Chapada dos Guimarães, tendo em vista a extinção da entidade. (sublinhado do Auditor)

Reportando-se àquele processo verifica-se às fls. 4 e 5 do Relatório Técnico (documento digital 45639/2015) que lá se iniciou o apontamento da irregularidade referente “a multas e juros, decorrentes do pagamento extemporâneo no valor de R\$ 19.382,56 à Previdência Própria”, cuja responsabilidade foi atribuída **unicamente** à **Jane Lúcia Jabra Anffe**, da seguinte forma:

Responsabilização:

Diretora da Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães **Jane Lúcia Jabra Anffe** de 09.2014 a 08.10.2014, de acordo com o vencimento, anexo III.

Conduta:

Deixar de efetuar um planejamento para executar o pagamento tempestivo da Previdência Própria, quando deveria planejar os pagamentos para que tais atrasos não ocorressem, evitando assim, multas e juros decorrentes dos atrasos.

Nexo de causalidade:

Deixar de pagar a Previdência Própria tempestivamente gerou juros e multas, quando o correto seria pagá-las tempestivamente, evitando tal oneração indevida aos cofres públicos.

Culpabilidade:

A Diretora deveria cobrar o estabelecimento de um cronograma de pagamento, fazer um planejamento dos setores responsáveis pelos pagamentos das respectivas faturas.

Mas já análise de defesa (fls. 3 do documento digital 142751/2015 daquele mesmo processo), ao apreciar os mesmos argumentos ora repetidos neste Recurso, a Equipe Técnica entendeu que não havia elementos suficientes para a determinação de ressarcimento:

Defesa

A defesa alega que foi diretora no período de 09/2014 a 08/10/2014. Além disso, alega que a fundação é mantida exclusivamente por repasses do poder executivo municipal e que este depende de repasses do governo do Estado, assim pede que a irregularidade seja afastada, visto não ser sua culpa e sim, culpa dos atrasos por parte do governo que inviabilizaram os pagamentos que ocasionaram atrasos.

Análise da Defesa

Tendo em vista as explicações da diretora e o período desta, retira-se a sugestão de ressarcimento e mantém-se a irregularidade com a multa.

Fica, portanto, **mantida** a irregularidade, alterando-se a redação para : (...)



(Sublinhado do Auditor)

Com a devida licença, nota-se, pois, que não houve uma exposição suficientemente clara sobre o que foi acatado ou rechaçado nessa análise de defesa quanto à alegação sobre o período de gestão da diretora e, principalmente, sobre a ausência de culpa por ela alegada (em função dos atrasos por parte do Governo e Município). Ora, se suas explicações foram suficientes para retirar o cabimento de ressarcimento, então foi acatado que ela não deu causa à irregularidade? Ou que não teve culpa? Se sim (em pelo menos uma das perguntas) porque persistiria a imputação de multa para ela em virtude de irregularidade de despesas no valor total de R\$ 19.382,56? Instaurou-se a dúvida.

Não obstante, a Excelentíssima Conselheira Relatora, às fls. 6 e 7 seu Voto (documento digital 181948/2015) acolheu os argumentos da defesa, afastando a irregularidade:

Quanto à Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe, **acolho** a defesa apresentada e, em atendimento aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, **afasto a presente irregularidade, isentando-a** de multa. Referido entendimento se dá pelo fato de que, a gestora esteve exercendo sua gestão pelo período de um mês e alguns dias, sendo impossível adequar, verificar e controlar, em um escasso período de tempo, todas as pendências por ventura existentes na Entidade. Assim, entendo que não há como responsabilizá-la. (Sublinhado do Auditor)

Aqui a Relatora excluiu a irregularidade atribuída à **Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe**, Diretora da Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães no período de Set/2014 a Out/2014; e o fez não por entender que pairavam dúvidas na instrução processual, muito pelo contrário, pela convencimento externado de que “era impossível a adequação das pendências da Entidade (...) em escasso período de tempo”, não tendo como responsabilizá-la. Em outras palavras, no Voto foi reconhecida a **ausência de culpa** e de responsabilidade da Gestora porque, evidentemente, não se pode exigir conduta que se afigura impossível.

Agora, quanto ao Sr. Paulo Eloy Amorim.



A Excelentíssima Conselheira Relatora assim fundamentou, no seu Voto **Contas Anuais de Gestão de 2014 (processo digital 12.432/2014)**:

De igual modo, muito embora a irregularidade não tenha sido imputada ao **Sr. Paulo Benigno Eloy Amorim no Relatório Técnico Preliminar, verifco que o Gestor, também, se manifestou a respeito desse apontamento em sua defesa.** Argumentou que não pode ser responsabilizado, tendo em vista que os atrasos por parte do Governo do Estado comprometeram o fluxo de caixa da Fundação.

A Unidade Técnica, por sua vez, acolheu os argumentos da Gestora, afastando o ressarcimento dos valores. Todavia, manteve a irregularidade e sugeriu a aplicação de multa à Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe.

Quanto à defesa do Sr. Paulo Benigno Eloy Amorim, a Equipe Técnica não se manifestou.

O Ministério Público de Contas, não acolheu o entendimento da SECEX, uma vez que o dano ao erário ocorreu e não poderia ser desconsiderado, além do mais, entendeu ser evidente que o apontamento deveria ter sido imputado ao Gestor, Sr. Paulo Benigno Eloy Amorim, que autuou frente do órgão durante quase todo o exercício de 2014.

Nesse contexto, opinou que a Equipe Técnica responsável instaure Tomada de Contas. Sugeriu, ainda, a notificação do Gestor, Sr. Paulo Benigno Eloy Amorim para conhecimento e restituição dos valores pagos ilegitimamente com verbas públicas.

Aqui fica evidenciado que o Sr. **Paulo Benigno Eloy Amorim** sequer foi citado sobre a irregularidade em questão nas Contas Anuais de 2014, até porque, não havia tal apontamento no Relatório Técnico que lhe atribísse respectiva responsabilidade. Vale dizer que, em que pese a manifestação espontânea em tese suprir a citação (§ 1º do artigo 239 do CPC), isso não equivale a suprir omissões do Relatório Técnico, muito menos emprestar à defesa apresentada o efeito de se instaurar irregularidade/responsabilização em prejuízo do defendente. No mais, nem houve apreciação por parte da Equipe Técnica sobre a mencionada defesa, não havendo que atribuir-lhe nenhum efeito, sobretudo em prejuízo da parte.

Enfim, naquele processo de Contas Anuais não há nenhum elemento que possa corroborar para a imputação de responsabilidade sobre a irregularidade em questão atribuída ao Sr. Paulo Benigno Eloy Amorim, sob pena de grave afronta ao devido processo legal, ao direito ao contraditório e ampla defesa.



Agora, adentrando propriamente na análise da presente tomada de contas, aberta com o objetivo de apurar valores a serem ressarcidos e **responsabilidades** respectivas, foi apontado o cabimento de restituição de R\$ 1.894,41 pela Sra. Jane Lúcia Jabra (referente a setembro e outubro) e de R\$ 17.488,15 pelo Sr. Paulo Eloy Amorim (referente a janeiro a agosto), totalizando os mesmos R\$ 19.382,56 levantados nas Contas Anuais de 2014.

Mas muito embora tenham sido levantados os valores pagos em cada período, não consta do Relatório Técnico (documento digital 216214/2015) nenhuma fundamentação do porquê da responsabilidade ter sido atribuídas aos Recorrentes, a não ser o fato de terem ocupado o cargo de diretor da Fundação em cada um dos períodos.

É bem verdade que a Súmula 001/2013 deste Tribunal de contas firmou o entendimento de que “O pagamento de juros e/ou multas sobre obrigações legais e contratuais pela Administração Pública deve ser ressarcido pelo agente que lhe deu causa.”, mas, por isso mesmo, o elemento “agente que lhe deu causa” deve ser bem demonstrado no processo para amparar o cabimento de restituição, voltado à pessoa correta. Todavia, notadamente faltou a fundamentação no Relatório Técnico desta Tomada de Contas quanto à ação ou omissão, nexos causal e culpa de cada em relação aos fatos que lhe foram imputados. E dizer que pessoas devem ser responsabilizadas pelo simples fato de terem sido gestores à época equivale à valer-se da responsabilidade objetiva, que pressupõe a punição independentemente de culpa, o que não se aplica aos agentes públicos por força da Constituição Federal:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (negrito e sublinhado do Auditor)

Tem-se então que, quanto a **Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe**, foi-lhe imposta a condenação de restituição por pagamentos referentes a sua gestão de Set/2014 a Out/2014; o que contraria o próprio Voto do julgamento das Contas de 2014, citado



anteriormente, que ao apreciar essa mesma questão concluiu pela exclusão da irregularidade por ausência de culpa, por tratar-se de um escasso período de tempo, sendo impossível adequar, verificar e controlar todas as pendências por ventura existentes na Entidade, não havendo como responsabilizá-la; e quanto ao Sr. **Paulo Benigno Eloy Amorim**, foi-lhe imposta a condenação de restituição por pagamentos referentes a sua gestão, sem a suficiente evidenciação dos elementos caracterizadores da responsabilidade subjetiva: ação ou omissão, nexo causal e culpa.

Importa registrar que atrasos e ausência de repasses à Fundação por parte do Executivo Municipal de Chapada de fato aconteceu, de forma recorrente e cumulativa no decorrer de vários exercícios – redundando na sua extinção em 08 de abril de 2014, por meio da Lei Municipal Nº 1.588/2014. Exemplificando, pode-se citar a constatação externada no Parecer Nº 3214/2013 do Douto Ministério Público de Contas deste Tribunal:

Segundo apurado por esse *Parquet* de Contas, o atraso no repasse da saúde para os municípios comprometeu a manutenção de programas básicos de atendimento à população, como o Programa Saúde da Família, Farmácia Popular, Saúde Bucal, tratamentos de endemias, além da compra de medicamentos de alta e média complexidade, deixando de serem transferidos para as prefeituras o equivalente a R\$ 50 milhões de reais para investimento em programas de Saúde. Portanto, por ser o Fundo mantido por repasses do Poder Executivo municipal, que por sua vez depende do repasse do Governo do Estado, a responsabilização da gestora pela execução orçamentária deficitária não merece prosperar. (<http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/138665/ano/2011>)

E no exercício de 2014 não foi diferente. Vale registrar o levantamento efetuado pela Equipe Técnica nas Contas Anuais de Gestão de 2014 (processo digital 12.432/2014), fls. 3 e 4 do documento digital 45639/2015:

3.1. Receita

A previsão de arrecadação da receita para o exercício de 2014 foi de R\$ 2.250.000,00 (dois milhões duzentos e cinquenta mil reais) concretizando-se um total de R\$ 450.000,00 até o mês de outubro, quando suas atividades se encerraram, por meio da Lei 1.588 datada de 30 de outubro de 2014.



Veja que apenas 20% do valor previsto de arrecadação para o ano havia sido repassado até outubro, ou seja, faltando apenas dois meses para o encerramento do exercício havia 80% a ser recebido. E, considerando que até outubro a instituição já haveria que ter recebido 10 duodécimos que totalizariam R\$ 1.875.000,00, recebeu então apenas 24% do valor que lhe era devido, faltando R\$ 1.425.000 (76%) por receber.

Há que se concordar com a parte final do presente apontamento, o pagamento de multas e juros “*evidencia ausência de planejamento e de controle da Administração*”, no entanto, não se pode atribuir tal fato à diretoria da Fundação, porque não lhe cabia a execução orçamentária do Município, ou seja, não foi ela responsável pelas ausências ou atrasos nos repasses – receita. E, quanto ao planejamento e controle sobre a despesa, encargos que lhe cabia, não é razoável concluir que tenha faltado com tal dever, porque os constantes atrasos nos repasses certamente inviabilizaram a execução do que se havia planejado para a despesa.

Portanto, a restituição de valores com recursos próprios representa, aos Recorrentes, suportar o peso de pagar pelo erro que não deram causa, não tiveram culpa e do qual não auferiram vantagens; por outro lado, ao Município, auferir vantagem indevida com o ingresso de recursos à sua previdência Municipal, beneficiando-se de situação irregular que deu causa.

2. CONCLUSÃO

Diante do exposto, manifesta-se pelo provimento deste Recurso, excluindo-se a responsabilidade dos recorrentes sobre a irregularidade em questão, e, conseqüentemente, as determinações e multas respectivas.

Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Valter Albano da Silva, em Cuiabá-MT, 13 de março de 2017.

WESLEY FARIA E SILVA
Auditor Público Externo