



**PROCESSO Nº : 24.896-7/2015 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO Nº 28/2016-PC**  
**UNIDADE : FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES**  
**RECORRENTE : JANE LÚCIA JABRA ANFFE (DIRETORA, 09/2014 A 08/10/2014)**  
**: PAULO ELOY DE AMORIM (DIRETOR, 01/01/2014 A 08/2014)**  
**RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA**

### **PARECER Nº 1.401/2017**

RECURSO ORDINÁRIO. TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. CUMPRIMENTO AO ACÓRDÃO Nº 167/2015-SC (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO, EXERCÍCIO 2014). DESPESAS ILEGÍTIMAS COM ENCARGOS MORATÓRIOS. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E MULTA PROPORCIONAL AO DANO. VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. VEDAÇÃO À REFORMA PREJUDICIAL. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO.

## **1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto pelos ex-Diretores da **Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães, Jane Lúcia Jabra Anffe e Paulo Eloy de Amorim**, em face do **Acórdão nº 55/2016-PC**, que manteve, em sede de embargos de declaração, inalterado o **Acórdão nº 28/2016-PC**, referente ao julgamento de processo de tomada de contas ordinária.

2. Em suas razões, os recorrentes pugnam pela reforma da decisão, com a finalidade de que seja reconhecida a regularidade das contas, afastando-se, por conseguinte, a determinação de ressarcimento ao erário e aplicação de multa proporcional ao dano.



3. Submetidos os autos à distribuição, o Recurso Ordinário foi encaminhado ao **Conselheiro Valter Albano**, que proferiu juízo de admissibilidade positivo e, ato contínuo, determinou o envio à Secretaria de Controle Externo para análise e manifestação<sup>1</sup>.

4. A Equipe Técnica se manifestou pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário e, no mérito, pelo seu **provimento**, de modo a afastar a responsabilidade dos recorrentes.

5. Vieram os autos para manifestação ministerial.

6. É o sucinto relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Admissibilidade

7. Antes de adentrar na análise de mérito, cumpre ressaltar o acerto na decisão do Relator ao proferir **juízo de admissibilidade positivo** em relação ao presente recurso ordinário.

8. A peça foi interposta por parte legítima (ex-gestores da fundação municipal) e interessada na modificação dos **Acórdãos nº 55/2016-PC e 28/2016-PC**, tendo em vista a pretensão de alterar o julgamento pela irregularidade das contas, bem como excluir a condenação de ressarcimento ao erário que lhes foi imposta na decisão colegiada.

---

1 Decisão nº 205447/2016.



9. No que se refere à tempestividade, conforme a Certidão nº 116715/2016, a decisão recorrida foi divulgada no Diário Oficial de Contas do dia 30/06/2016 (edição nº 899), sendo considerada publicada em 01/07/2016. Nesta linha, de acordo com o art. 270, §3º, do RITCE/MT, o prazo final para a interposição de qualquer recurso se encerraria em 18/07/2016. Diante disso, forçoso reconhecer a tempestividade do Recurso Ordinário, pois protocolado exatamente em 18/07/2016 (Termo de Aceite nº 127833/2016).

10. Por fim, ressalta-se que o recurso se amolda à hipótese de cabimento prevista no art. 270, I, do RITCE/MT, já que interposto em face de acórdão do Tribunal Pleno ou das Câmaras desta Corte.

11. Assim, o *Parquet* de Contas manifesta-se pelo **conhecimento** do presente Recurso Ordinário.

## 2.2. Mérito

12. O presente Recurso Ordinário promove a impugnação do Acórdão nº 28/2016-SC, posteriormente mantido por meio do Acórdão nº 55/2016-PC, sendo que os termos daquele podem ser sintetizados pelos seguintes trechos:

“ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, (...), por unanimidade, acompanhando a proposta de voto da Relatora e de acordo, em parte, com o Parecer nº 977/2016 do Ministério Público de Contas, em julgar **IRREGULARES** as contas relativas à presente Tomada de Contas Ordinária instaurada em desfavor da Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães, sendo o Sr. Paulo Benigno Eloy de Amorim(...) e a Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe (...), ex-diretores da citada fundação,(...) em cumprimento ao Acórdão nº 167/2015-SC (**Processo nº 1.243-2/2014**); **determinando** as seguintes **restituições** aos cofres públicos municipais: **1)** ao Sr. Paulo Benigno Eloy de Amorim o **montante** de **R\$ 17.488,15**, e, **2)** à Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe o **montante** de **R\$ 1.894,41**, ambos em razão do pagamento de juros e multas decorrentes do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias, com fulcro no artigo 289, I, da Resolução nº 14/2007; e, por fim, nos termos dos artigos 4º, § 5º, e 287



da Resolução Normativa nº 17/2010, deste Tribunal, **aplicar** ao Sr. Paulo Benigno Eloy de Amorim e à Sra. Jane Lúcia Jabra Anffe, para cada um, a **multa** de **10%** sobre o valor do dano ao erário municipal. As multas e as restituições deverão ser recolhidas com recursos próprios, **no prazo de 60 dias.**”

13. Como já exposto, o recurso pretende reformar a decisão colegiada, para que seja convertido o julgamento pela irregularidade das contas, afastando-se o ressarcimento ao erário e a multa proporcional ao dano.

### **2.2.1. Realização de despesas ilegítimas, com o pagamento de multas e juros, decorrentes de pagamento extemporâneo (JB01).**

14. Em sua razões recursais, os recorrentes aduzem não terem concorrido para a ausência de disponibilidade financeira que motivou o atraso no pagamento das contribuições previdenciárias.

15. De acordo com seus argumentos, a **Fundamentação assistencial de Chapada dos Guimarães** é mantida exclusivamente por repasses municipais, advindos de transferências estaduais. Neste contexto, a recalcitrância da Administração Estadual em atrasar ou frustrar os repasses devidos aos fundos de saúde inviabilizaria a gestão destes, o que restou comprovado, por exemplo, nos autos que ensejaram a emissão do Parecer Prévio nº 02/2013-TP, ante a constatação de que, no exercício de 2012, apenas 32,15% dos recursos destinados aos fundos municipais de saúde foram efetivamente transferidos.

16. No ano de 2014, igualmente, o Estado teria atrasado repasses aos municípios, conforme demonstrado em diversas matérias veiculadas na imprensa, sendo que parte da dívida somente teria sido saldada já em 2015.



17. Sustentam, com fundamento em julgado do Tribunal de Contas da União, que a inadimplência nos repasses devidos aos Municípios implica no reconhecimento de boa-fé do gestor, haja vista não ter havido, da parte dos recorrentes, qualquer conduta que provocasse a incidência de encargos financeiros, em decorrência de pagamentos em atraso, devendo, portanto, ser excluída a responsabilidade pelo dano ao erário.

18. Ao analisar o recurso, a unidade técnica contextualiza a discussão empreendida nos autos nº 1.243-2/2014 (Contas Anuais de Gestão de 2014), acerca da irregularidade retratada na presente tomada de contas.

19. Nesta linha, narra que tomada de contas resultou de determinação do Acórdão nº 167/2015-SC, proferido nos autos das contas anuais, que ordenou a instauração de Tomada de Contas Ordinária, visando apurar o valor pago a título de juros e multas, relativo ao pagamento intempestivo de contribuições previdenciárias, identificando-se os respectivos responsáveis.

20. Entretanto, nas aludidas contas anuais de gestão, o Relatório Técnico Preliminar teria imputado a responsabilidade unicamente à **Jane Lúcia Jabra Anffe**, porém, após a análise da defesa, a Secex entendeu pela insuficiência dos elementos de prova para a determinação de ressarcimento. Ainda assim, opinou por manter a aplicação de sanção pecuniária.

21. Por sua vez, o Voto proferido pela Conselheira Relatora teria se orientado pelo acolhimento da defesa da então gestora, sob o argumento de que o curto período (09/2014 a 08/10/2014), durante o qual ela esteve à frente do órgão, tornaria impossível adequar, verificar e controlar todas as pendências por ventura existentes.

22. De outro norte, a Conselheira Relatora, embora tenha admitido a ausência de imputação da irregularidade, ao longo da instrução processual, a **Paulo**



**Benigno Eloy Amorim** (01/01/2014 a 08/2014), sustentou que este ofertou defesa em relação ao achado de auditoria e, com base nisso, penalizou-o com a aplicação de multa pelos fatos ora em análise.

23. Voltando à apreciação da tomada de contas, a equipe técnica salienta que o processo resultou na condenação de **Jane Lúcia Jabra Anffe** à restituição de R\$ 1.894,41, mais multa proporcional ao dano, e de **Paulo Benigno Eloy Amorim** à ressarcir R\$ 17.488,15, além de também lhe ter sido aplicado multa. No entanto, em que pese a divisão do ressarcimento entre os dois, de acordo com o período em que cada um ocupou o cargo de diretor da unidade jurisdicionada, o Relatório Técnico não trouxe qualquer outro fundamento para lhes atribuir responsabilidade.

24. Nesta linha de raciocínio, a Secex destaca que a Súmula nº 01/2013 desta Corte exige que os valores dispendidos com juros e multas sejam ressarcidos pelo agente que lhe deu causa, mas, no presente caso, tal elemento (“agente que lhe deu causa”) teria sido negligenciado, ante a não demonstração de ação ou omissão, nexo causal e culpa dos responsabilizados, em relação aos fatos, resultando no reconhecimento de responsabilidade objetiva dos agentes públicos.

25. No que se refere à **Jane Lúcia Jabra Anffe**, assevera que a condenação que lhe foi imposta contraria o próprio Voto do julgamento das Contas Anuais de Gestão de 2014, que afastou a sua responsabilidade. E, no que diz respeito a **Paulo Benigno Eloy Amorim**, não teria havido a evidenciação dos elementos caracterizadores da responsabilidade subjetiva.

26. Ao analisar as receitas do ente, no exercício de 2014, o Relatório Técnico de Recurso faz alusão a dados contidos nas Contas Anuais de Gestão de 2014 (Autos nº 1.243-2/2014 – documento digital nº 45639/2015), os quais retratam que, do total de arrecadação prevista para a **Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães**, no



valor de R\$ 2.250.000,00, apenas R\$ 450.000,00 se concretizaram, o que representa não mais do que 20% da receita projetada.

27. Deste modo, no entendimento da unidade de auditoria, não se mostra razoável concluir que os gestores tenham faltado com o dever de planejamento e controle das despesas do ente, uma vez que os constantes atrasos dos repasses, em relação aos quais não possuem responsabilidade, certamente inviabilizaram a execução financeira.

28. Ao final, conclui que a restituição de valores, com recursos próprios, faz com que os recorrentes suportem as consequências de erro que não deram causa, devendo, portanto, ser provido o recurso para afastar a responsabilidade dos recorrentes pelo achado de auditoria.

## 29. **Passa-se à análise ministerial.**

30. Inicialmente, é preciso contrapor a noção de que a modalidade de culpa comportada nos processos de tomada de contas seja puramente **subjetiva**, uma vez que, embora não deixe de ser, opera em desfavor do gestor **presunção legal de culpa**. Essa conclusão é alicerçada no dever constitucional de prestação de contas a que está submetido todo aquele que direta ou indiretamente gerencie recursos públicos, a quem compete demonstrar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados.

31. Por outro lado, havendo possibilidade de exclusão da responsabilidade quando comprovada a ausência de culpa, entende-se que também **não se trata de hipótese de responsabilidade objetiva**, já que sempre condicionada à presença de culpa ou dolo, porém, é o próprio interessado quem tem o ônus de provar a regularidade das contas, daí a modalidade **subjetiva com culpa presumida**.



32. Nesta toada, sendo o objetivo dos recorrentes eximir-se da obrigação de ressarcimento, com base em suposta exclusão de responsabilidade ou ausência de culpa, recai a eles, e não à unidade de instrução, o ônus de demonstrar a procedência de suas alegações.

33. Entretanto, analisando detidamente o Recurso Ordinário interposto em face do Acórdão nº 28/2016-SC, verifica-se que a peça processual veicula os mesmos argumentos suscitados por ocasião das Contas Anuais de Gestão, exercício de 2014, da **Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães**.

34. Neste contexto, a mera alegação, em termos genéricos, de que a recalcitrância da Administração Estadual, em atrasar ou frustrar repasses de verbas aos fundos de saúde, inviabilizaria a administração da entidade fundacional não é capaz de afastar a responsabilidade dos ordenadores de despesas pela realização de gastos ilegítimos com encargos moratórios.

35. Ao contrário, esta Corte de Contas tem entendido que as hipóteses de exclusão de responsabilidade pelo ressarcimento ao erário dos valores dispendidos com o pagamento de juros e multas são estritas, devendo se assemelhar à força maior ou caso fortuito, conforme se observa no seguinte julgado:

**“Responsabilidade. Ressarcimento aos cofres públicos pelo pagamento de juros e multas. Exclusão da responsabilidade. Força maior ou caso fortuito.** O agente público que deu causa ao pagamento de juros e multas decorrentes do atraso de obrigações contratuais só pode se eximir do dever de ressarcir os cofres públicos caso comprove a ocorrência de fato excludente de responsabilidade que se equipare à força maior ou caso fortuito.” (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 724/2014-TP. Processo nº 7.106-4/2013).

36. Neste caso, apenas a demonstração de dados concretos relativos à insuficiência, mês a mês, de fluxo de caixa para fazer frente às despesas, somada à



comprovação dos pagamentos priorizados em detrimento das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio, seja da cota patronal ou do segurado, poderia ensejar a exclusão da responsabilidade dos recorrentes.

37. Convém mencionar, ainda, acerca da alegação da Secex de que pouco mais de 20% da arrecadação prevista para a **Fundação Assistencial de Chapada dos Guimarães** se concretizou efetivamente, que o Relatório Técnico Preliminar das Contas Anuais também aponta, no tópico referente à despesas do exercício de 2014, a realização de empenhos no total de R\$ 2.928.725,00, dos quais R\$ 2.409.658,85 foram liquidados e pagos, o que revela um descompasso entre as informações de receitas (R\$ 450.000,00) e despesas da fundação (R\$ 2.409.658,85) de, aproximadamente, dois milhões de reais.

38. Observa-se, por outro lado, que a conclusão da presente Tomada de Contas Ordinária diverge, em parte, do entendimento que prevaleceu por ocasião do processo de Contas Anuais de Gestão nº 1.243-2/2014, conquanto não tenha havido, em relação a esta, qualquer inovação fática.

39. Na oportunidade, conforme asseverou a equipe técnica, o Voto Condutor do Acórdão nº 167/2015-SC promoveu o afastamento do achado de auditoria em análise, em relação à gestora **Jane Lúcia Jabra Anffe**, imputando-o integralmente a **Paulo Benigno Eloy Amorim**, sob o argumento de que aquela exerceu o cargo de direção pelo período de um mês e alguns dias, sendo impossível adequar, verificar e controlar, em um escasso período de tempo, todas as pendências administrativas do órgão.

40. Diante disso, sem adentrar ao mérito de eventual coisa julgada administrativa, é certo que, ante a manutenção do contexto fático probatório, mostra-se indevida a responsabilização da gestora, então isentada de culpa no processo antecedente, pelos fatos objeto da presente Tomada de Contas Ordinária, devendo esta



Corte de Contas zelar pela coerência de seus julgados e evitar o comportamento contraditório.

41. Por sua vez, no que diz respeito a **Paulo Benigno Eloy Amorim**, a condenação em ressarcimento ao erário deve se limitar ao quanto previsto no Acórdão nº 28/2016-PC, pois vedada a reforma em seu prejuízo (*reformatio in pejus*).

42. Pela razões expostas, o **Ministério Público de Contas** opina pelo **provimento parcial** do Recurso Ordinário, interposto por **Jane Lúcia Jabra Anffe** e **Paulo Benigno Eloy Amorim**, apenas para que sejam reformados os Acórdão nº 28/2016-PC e nº 55/2016-PC, em relação à determinação de restituição de valores aos cofres públicos e à multa proporcional ao dano aplicadas à primeira, mantendo-se inalterados no que afetam o segundo recorrente.

### 3. CONCLUSÃO

43. Pelo exposto, com base nos fundamentos fáticos e jurídicos que constam nos autos, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais e institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** do recurso ordinário, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos regimentais de admissibilidade recursal, nos termos dos arts. 270, I, e 273 do Regimento Interno TCE/MT; e

b) no mérito, pelo **provimento parcial**, somente no que se refere ao afastamento da determinação de restituição de valores aos cofres públicos e da multa proporcional ao dano, ambas aplicadas a **Jane Lúcia Jabra Anffe**, mantendo-se inalterados todos os demais dispositivos dos Acórdãos nº 28/2016-PC e nº 55/2016-PC.



É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 05 de abril de 2017.

(assinatura digital<sup>2</sup>)

**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
**Procurador-geral de Contas**

(Em substituição ao Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar - Ato PGC nº 18/2017)

---

2 - Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.