

TC 019.539/2020-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Paudalho - PE

Responsáveis: José Fernando Moreira da Silva (CPF: 611.778.814-20) e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira (CPF: 718.112.144-87)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde - MS, em desfavor de José Fernando Moreira da Silva (CPF: 611.778.814-20) e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira (CPF: 718.112.144-87), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União dos recursos recebidos do FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS.

HISTÓRICO

2. Em 26/2/2019, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o Fundo Nacional de Saúde - MS autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 802/2019.

3. Os recursos repassados pelo FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS ao município de Paudalho - PE, no período de 1/1/2008 a 31/12/2010, na modalidade fundo a fundo, foram auditados pelo DENASUS conforme consignado nos relatórios (peças 4 e 6).

4. 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 comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Secretaria Municipal de Saúde de Prefeitura Municipal de Paudalho - PE, no período de Dezembro 2010, evidenciado na constatação 151530, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10910.

5. 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.

6. No relatório (peça 31), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor atualizado sem juros em 23/6/2020 de R\$ 243.843,84, imputando-se a responsabilidade a José Fernando Moreira da Silva, Prefeito Municipal, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, na condição de ordenador de despesas e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira, Secretária Municipal de Saúde, no período de 2/1/2009 a 31/1/2011, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 20/4/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 34), 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 35 e 36).

8. Em 18/5/2020, 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 37).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

9. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 22/12/2010, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

9.1. José Fernando Moreira da Silva, por meio do ofício acostado à peça 9, recebido em 23/4/2014, conforme AR (peça 10).

9.2. Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira, por meio do ofício acostado à peça 11, recebido em 23/4/2014, conforme AR (peça 12).

Valor de Constituição da TCE

10. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 219.237,76, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

11. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processos
José Fernando Moreira da Silva	002.516/2020-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Secretaria Nacional de Segurança Pública em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 00651/2010, firmado com o/a MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA, Siafi/Siconv 750760, função SEGURANCA PUBLICA, que teve como objeto Capacitar e reaparelhar a Guarda Municipal do Paudalho para desenvolver suas atividades com efetividade e eficiência, de forma integrada aos demais órgãos de segurança locais, bem como com a sociedade. Estimular a participação social, de todos os segmentos e em especial dos jovens nas políticas públicas de segurança, de forma a estabelecer ações contínuas e pungentes com foco na prevenção à violência e à criminalidade (nº da TCE no sistema: 3562/2019)"] 015.377/2019-9 [TCE, aberto, "Tomada de Contas Especial, instaurado pela Caixa Econômica Federal - Caixa - em razão da não execução do objeto do Contrato de Repasse nº 268.398-50/2008, celebrado



	<p>entre o antigo Ministério do Esporte, atual Ministério da Cidadania, e o Município de Paudalho/PE, tendo por objeto "a modernização do Estádio Municipal Laura Bandeira de Melo - Reforma e Ampliação"]</p> <p>016.347/2014-5 [TCE, aberto, "Processo 72031.011641/2010-13, Convênio n. 715864/2009, SIAFI 715864, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Paudalho/PE, tendo por objeto a realização do evento intitulado Festival da Juventude de Múltiplas Tribus. "]</p> <p>024.010/2015-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada por meio do Processo 72031.008901/2010-73 em função de dano apurado no âmbito do Convênio 0881/2009, SIAFI 704542, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Paudalho/PE. "]</p> <p>027.823/2015-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada por meio do Processo 72031.013826/2010-62, em função de dano apurado no âmbito do Convênio n. 703233/2009, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Paudalho/PE, que tem por objeto incentivar o turismo, por meio do apoio à realização do evento intitulado Festival da Cultura de Paudalho; "]</p>
--	---

12. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outras TCEs registradas no sistema e-TCE:

Responsável	TCEs
José Fernando Moreira da Silva	1427/2020 - Aguardando manifestação do controle interno

13. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débitos inferiores
José Fernando Moreira da Silva	3717/2019 - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado



14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

15. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que José Fernando Moreira da Silva (CPF: 611.778.814-20) e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira (CPF: 718.112.144-87) eram as pessoas responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais repassados pelo FUNDO NACIONAL DE SAÚDE - MS ao município de Paudalho - PE, na modalidade fundo a fundo.

16. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa aos agentes responsabilizados na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

17. Entretanto, os responsáveis não apresentaram justificativas suficientes para elidir a irregularidade e não recolheram o montante devido aos cofres do Fundo Nacional de Saúde - MS, razão pela qual suas responsabilidades devem ser mantidas.

18. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, a irregularidade descrita no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

18.1. **Irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Secretaria Municipal de Saúde do município de Paudalho - PE, no período de Dezembro 2010, evidenciado na constatação 151530, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10910.

18.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

18.1.1.1. Cabe ao responsável demonstrar, por meio da documentação exigida na legislação de regência, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais geridos, bem como a regularidade do pagamento com recursos públicos somente é assegurada com a observância dos procedimentos prévios de liquidação e empenho da despesa.

18.1.1.2. Ressalte-se que a responsabilização dos agentes públicos integrantes da relação processual desta TCE é compatível com o entendimento firmado pelo TCU no item 9.3.3 do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, segundo o qual o dano ao erário deve ser restituído ao FNS pelos gestores:

9.3.3. tratando-se de débito decorrente de dano ao erário propriamente dito, cabe ao gestor responsável pela irregularidade a obrigação de devolver os recursos, visto que, nessas situações, não há evidências de que eles tenham sido aplicados em prol de alguma finalidade pública, devendo a recomposição ser feita ao Fundo Nacional de Saúde, em respeito ao disposto no art. 2º, inciso VII, do Decreto 3.964/2001 combinado com o art. 33, § 4º, da Lei 8.080/1990.

18.1.1.3. Considerando os ilícitos acima identificados, a imputação de responsabilidade atende aos pressupostos estabelecidos na jurisprudência desta Corte de Contas. Com efeito, há elementos para individualizar as condutas, o nexo de causalidade entre estas e as irregularidades geradoras do dano e está caracterizada a atuação, no mínimo culposa, dos responsáveis, conforme resumido na matriz de responsabilização acostada à peça imediatamente anterior a esta instrução.

18.1.1.4. Cumpre observar que, conforme disposto no art. 9º, caput e inciso III, da Lei n. 8.080/1990, é competência do secretário municipal de saúde a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) na esfera municipal, devendo ser responsabilizado quando constatada a existência de



evidências de conduta omissiva ou comissiva em eventuais práticas ilícitas apuradas.

18.1.1.5. O prefeito municipal, todavia, pode vir a responder por irregularidades na aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) caso delas participe ativamente. Nessa linha de compreensão, conquanto as normas em referência confirmam embasamento à responsabilização do secretário municipal de saúde por irregularidades na aplicação de recursos do SUS transferidos ao município, não afastam a responsabilidade dos prefeitos.

18.1.1.6. Encontram-se na jurisprudência desta Corte diversos julgados nessa direção, podendo ser citados os Acórdãos 6.347/2013 - TCU - 1ª Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro, 704/2013 - TCU - 2ª Segunda Câmara - Rel. Min. André de Carvalho e 284/2014-1ª Primeira Câmara - Relator Min. José Múcio Monteiro. Ressalte-se que, conforme entendimento adotado no Acórdão 6230/2014 - Segunda Câmara - Relator Min. Marcos Bemquerer, impõe-se a responsabilização do titular da prefeitura em solidariedade com os ex-secretários de saúde quando tenha concorrido indiretamente para as irregularidades, desde que configurada atuação culposa *in vigilando* ou *in eligendo*.

18.1.2. Verifica-se que as irregularidades foram realizadas na gestão de José Fernando Moreira da Silva, gestão 2/1/2009 a 31/12/2012, e Maria do Carmo Marinho de Almeida, gestão 1/10/2010 a 31/1/2011, respectivamente Prefeito Municipal e Secretária Municipal de Saúde de Paudalho/PE à época da ocorrência dos fatos.

18.1.3. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 22, 1 e 4.

18.1.4. Normas infringidas: Arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967; arts. 66, 138, §§ 4º e 5º, e 145 do Decreto nº 93.872/1986; arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964.

18.1.5. Débitos relacionados aos responsáveis José Fernando Moreira da Silva (CPF: 611.778.814-20) e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira (CPF: 718.112.144-87):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
24/10/2014	7.213,21	C2
1/11/2010	11.898,00	D5
3/10/2010	85.000,00	D6
22/12/2010	53.163,00	D7

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/6/2020: R\$ 243.843,84

18.1.6. Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

18.1.7. **Responsável:** Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira (CPF: 718.112.144-87).

18.1.7.1. **Conduta:** nas parcelas D5 a D7 – não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Paudalho - PE.

18.1.7.2. Nexo de causalidade: a não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexos causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

18.1.7.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta



diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

18.1.8. **Responsável:** José Fernando Moreira da Silva (CPF: 611.778.814-20).

18.1.8.1. **Conduta:** nas parcelas D5 a D7 – não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Paudalho - PE.

18.1.8.2. **Nexo de causalidade:** a não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexo causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

18.1.8.3. **Culpabilidade:** não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

18.1.9. **Encaminhamento:** citação.

19. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devem ser citados os responsáveis, José Fernando Moreira da Silva e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado em relação à irregularidade descrita anteriormente.

Prescrição da Pretensão Punitiva

20. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez 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 dos responsáveis.

21. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade aos responsáveis dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se em 22/12/2010 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

22. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Augusto Nardes, para a citação proposta, nos termos da portaria AN 1, de 30/6/2015.

CONCLUSÃO

23. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de José Fernando Moreira da Silva e Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira, e quantificar adequadamente o débito a eles atribuídos, na forma dos 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, propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis .

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação**, 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, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data



até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

Débito relacionado ao responsável José Fernando Moreira da Silva (CPF: 611.778.814-20), Prefeito Municipal, no período de 2/1/2009 a 31/12/2012, na condição de ordenador de despesas, em solidariedade com Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Secretaria Municipal de Saúde do município de Paudalho - PE, no período de Dezembro 2010, evidenciado na constatação 151530, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10910.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 22, 1 e 4.

Normas infringidas: Arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967; arts. 66, 138, §§ 4º e 5º, e 145 do Decreto nº 93.872/1986; arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964.

Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/6/2020: R\$ 243.843,84

Conduta: nas parcelas D5 a D7 – não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Paudalho - PE

Nexo de causalidade: A não apresentação da documentação comprobatória impediu o estabelecimento do nexos causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

Débito relacionado à responsável Maria do Carmo Marinho de Almeida Moreira (CPF: 718.112.144-87), Secretária Municipal de Saúde, no período de 2/1/2009 a 31/1/2011, na condição de gestora dos recursos, em solidariedade com José Fernando Moreira da Silva.

Irregularidade: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pela União, em face da não apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos financeiros repassados, na modalidade fundo a fundo, pelo Ministério da Saúde à Secretaria Municipal de Saúde do município de Paudalho - PE, no período de Dezembro 2010, evidenciado na constatação 151530, constante do Relatório de Auditoria do Denasus nº 10910.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 22, 1 e 4.

Normas infringidas: Arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967; arts. 66, 138, §§ 4º e 5º, e 145 do Decreto nº 93.872/1986; arts. 60 a 64 da Lei 4.320/1964.

Cofre credor: Fundo Nacional de Saúde - MS.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 23/6/2020: R\$ 243.843,84

Conduta: nas parcelas D5 a D7 – não apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde pelo município de Paudalho - PE

Nexo de causalidade: a não apresentação da documentação comprobatória impediu o



estabelecimento do nexos causal entre as despesas efetuadas e os recursos federais recebidos no âmbito do Sistema Único de Saúde, não permitindo, assim, aferir a regularidade na utilização dos recursos, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, guardar, manter arquivados e apresentar aos órgãos fiscalizadores quando solicitados os documentos relativos às despesas.

b) informar aos responsáveis que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SecexTCE,
em 23 de junho de 2020.

(Assinado eletronicamente)
PEDRO HENRIQUE BRAZ DE SOUZA
AUFC – Matrícula TCU 9428-5