

GRUPO I – CLASSE I – 2ª Câmara

TC 001.278/2014-2

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Matinha/MA

Responsável: Marcos Robert Silva Costa (CPF: 797.125.843-72)

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

Representação legal: Enéas Garcia Fernandes Neto (OAB/MA 6.756), procuração à peça 11.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DAS DESPESAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NOVOS DOCUMENTOS ACOSTADOS AOS AUTOS. FOTOGRAFIAS E DECLARAÇÃO DE TERCEIROS. PROVAS COM BAIXO VALOR PROBANTE. ALEGAÇÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA PROMOVER QUALQUER MODIFICAÇÃO NO ACÓRDÃO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Em atendimento ao disposto no art. 69, inciso I, do Regimento Interno do TCU, transcrevo, na íntegra, o Acórdão recorrido:

“Acórdão 1441/2015 - TCU - Segunda Câmara:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada em desfavor de Marcos Robert Silva Costa, ex-prefeito de Matinha/MA, em razão da impugnação parcial da prestação de contas dos recursos transferidos ao município pelo Fundo Nacional de Saúde, no exercício de 2006, no âmbito do convênio 1.251/2005 (Siafi 551.491), cujo objeto era apoio técnico e financeiro para aquisição de equipamento e material permanente, com vistas ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 2º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alínea “a”, e 217 do Regimento Interno, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa de Marcos Robert Silva Costa;

9.2. julgar irregulares as contas de Marcos Robert Silva Costa;

9.3. condenar Marcos Robert Silva Costa ao recolhimento ao Fundo Nacional de Saúde de R\$ 54.871,00 (cinquenta e quatro mil, oitocentos e setenta e um reais), atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde 5/6/2006 até a data do pagamento;

9.4. aplicar a Marcos Robert Silva Costa multa de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com atualização monetária, calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

- 9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;
- 9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;
- 9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;
- 9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.9. alertar o responsável de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor; e
- 9.10 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Fundo Nacional de Saúde e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.”

2. Adoto como Relatório, com fulcro no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei nº 8.443/92, a instrução do Recurso de Reconsideração feita no âmbito da Serur, a qual foi lavrada nos termos que se seguem e obteve a aprovação do Diretor e do Secretário da Unidade Técnica (peças 40, 41 e 42). Vejamos:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos Robert Silva Costa, ex-Prefeito do Município de Matinha/MA (peça 30) contra o Acórdão 1.441/2015-TCU-Segunda Câmara (peça 18).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondem ao reconhecimento de efeito suspensivo recursal):

(...)

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Saúde em desfavor de Marcos Robert Silva Costa, ex-Prefeito Municipal de Matinha/MA em face da impugnação parcial da prestação de contas do Convênio 1.251/2005 (Siafi 551491) decorrente da não localização de parte dos equipamentos adquiridos. O objeto do convênio se destinava à aquisição de apoio técnico e financeiro para aquisição de equipamentos e materiais permanentes conforme definidos em seu termo e plano de trabalho (peça 1, p. 56-74). O valor total do pactuado foi de R\$ 103.000,00, sendo R\$ 100.000,00 a cargo da concedente e R\$ 3.000,00, a título de contrapartida, por parte da conveniente.

2.1. Regularmente processada, a presente TCE foi autuada neste Tribunal em 19/12/2013. Coube à Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) a instrução inicial do feito (peça 6), a qual se posicionou pela citação do mencionado responsável em face da seguinte irregularidade (peça 8): “ (...) não localização dos equipamentos/materiais permanentes, por ocasião das vistorias ‘in loco’ ocorridas no município de Matinha/MA” [visita técnica atestando que não foram apresentados o grupo gerador e a processadora de raio-X – peça 1, p. 362].

2.2. As alegações de defesa foram apresentadas pelo responsável, em 25/8/2014 (peça 12), as quais não foram acolhidas pela unidade técnica de origem (peças 13 a 15). O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) acompanhou o entendimento da Secex/MA (peça 16) que propôs o julgamento irregular das contas, a imputação de débito e a aplicação da multa.

2.3. Em 4/4/2015, foi prolatado o acórdão condenatório, ora recorrido, nos termos assinalados no subitem 1.1 deste Exame. Irresignado com esse julgado, o responsável, ora recorrente, apresenta recurso de reconsideração, com a apresentação de documentos novos, os quais se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria (peças 32 e 33) propôs o conhecimento do recurso e a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 35), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Raimundo Carreiro, que estendeu o efeito suspensivo, também, ao item 9.1.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

- a) se os novos documentos apresentados têm eficácia para comprovar a existência e a funcionalidade dos equipamentos não apresentados; e
- b) se o mérito do julgamento das contas pode ser alterado em face do reconhecimento da boa-fé do responsável ou tendo em vista que as irregularidades constatadas seriam meramente formais.

5. Eficácia dos novos documentos

5.1. O recorrente faz juntar aos autos novos documentos e requer que seja reconhecida a eficácia deles e o consequente provimento do recurso tendo em vista que (peça 30, p. 2-4):

- a) a premissa do acórdão condenatório é a de que não houve a localização dos bens que deveriam ter sido adquiridos com recursos do FNS e empregados em benefício da coletividade;
- b) o grupo gerador a diesel e o processador do Raio-X se encontram na sede do Município de Martinha (MA) e estão em pleno funcionamento no Hospital Municipal, localizado na MA-014, conforme comprovam as fotografias em anexo (peça 30, p. 8-17), bem como a declaração emitida pela Secretária Municipal de Saúde (peça 30, p. 18); e
- c) os equipamentos estão servindo à população de Matinha/MA, salientando que essa nova documentação não foi apresentada anteriormente “(...) em virtude de reformulação administrativa que a Prefeitura de Matinha (MA) sofreu no período da apresentação da defesa, quando o Recorrente já era novamente, prefeito da pequena urbe”.

Análise

5.2. Não assiste razão ao recorrente.

5.3. Importa assinalar, preliminarmente, que o responsável pretende sanear as irregularidades a ele imputadas, por meio de fotografias, de forma a retratar que os equipamentos, não apresentados à concedente, existem e atendem às necessidades da municipalidade. Entretanto a jurisprudência desta Corte de Contas considera fotografias, desacompanhadas de outras provas mais robustas, como insuficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos, sendo insuficientes para reformar o acórdão recorrido (vide Acórdãos 1.293/2008-TCU-Segunda Câmara, 3.486/2010-TCU-Primeira Câmara e 4.780/2011-TCU-Segunda Câmara).

5.4. Quanto ao mérito, do cotejamento dos elementos contidos na Nota Fiscal 70/2006 (peça 1, p. 185) e os novos documentos apresentados pelo recorrente em seu recurso (peça 30, p. 8-17), se verifica que:

- a) à peça 30, p. 8, consta cópia de um aviso no sentido de que será permitido apenas 6 raio-X por dia durante a semana, sábados, domingos e feriados na emergência. No entanto, não há indicação de lugar, de público-alvo e nem de brasão municipal ou qualquer outro elemento que lhe dê fidedignidade;
- b) à peça 30, p. 9, a cópia da fotografia reflete imagem de algo indescritível;
- c) à peça 30, p. 10-12, se tem cópia de fotografias das partes de um aparelho de raio-X que se enquadram na descrição de “Aparelho de Raio X, 300 mA, microprocessador, mesa buck, 125 Kv”, segundo item da nota fiscal à peça 1, p. 185, no valor de R\$ 40.299,00. Acontece que o equipamento faltante diz respeito ao quarto item da mencionada nota fiscal, “processadora

automática de filmes de raio-X, 110-220V”, cujo valor constitui parte do débito imputado ao recorrente. Dito por outras palavras, não foram apresentadas provas referentes à processadora de filmes de raio-X, que é um equipamento que atua em fase posterior à extração do raio-X propriamente dita; e

d) à peça 30, p. 13-17, constam, de fato, cópias de fotografias de equipamentos referentes a um sistema gerador a diesel completo. No entanto, não há elementos para se afirmar se a potência corresponde aos 135 Kva, operação de rotação do motor a 1800 RPM e voltagem fornecida de 220 volts (primeiro item da mencionada nota fiscal). Ademais, não há indicativo de que as referidas imagens correspondem a um equipamento integrante do acervo patrimonial da Prefeitura de Matinha/MA e que esteja em pleno funcionamento.

5.5. Já em relação à declaração emitida pela Secretaria Municipal de Saúde da mencionada prefeitura (peça 30, p. 18), que atesta, em 25/6/2015, a existência de um grupo gerador a diesel e uma processadora de Raio-X, adquirida com recursos do convênio em questão e que os mencionados equipamentos estão em pleno funcionamento no hospital municipal de Matinha/MA, não se lhe pode conceder qualquer eficácia tendo em vista que:

a) refoge a sua competência legal estabelecer que os sobreditos equipamentos foram adquiridos com recursos de convênio captados no exercício de 2006;

b) por se tratar de comprovação de gasto público perante a este órgão de controle, tal declaração se equipara a mera declaração de terceiro, onde já se firmou entendimento de que no âmbito do TCU, a declaração de terceiros tem baixo valor probatório, pois faz prova apenas da existência da declaração, mas não do fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdãos 3.210/2012-TCU-Primeira Câmara, 2.455/2013-TCU-Plenário e 2.384/2015-TCU-Segunda Câmara); e

c) não foram indicados os números de tombamento dos equipamentos, datas de registro e não consta correlação destes com os respectivos números de série.

5.6. Dessa forma, a nova documentação apresentada se mostra insuficiente para desconstituir o débito imputado ao recorrente.

6. Boa-fé e falhas formais

6.1. Por fim, o recorrente alega que agiu dentro da legalidade, com boa-fé e as irregularidades a ele imputadas são meramente falhas formais não podendo prevalecer o julgamento irregular de suas contas (peça 30, p. 3-4). Requer, ainda, para que seja aplicado o mesmo entendimento contido nos Acórdãos 344/2011-TCU-Primeira Câmara, 5.282/2010-TCU-Primeira Câmara, 1.930/2011-TCU-Plenário e 2.644/2010-TCU-Segunda Câmara.

Análise:

6.2. Essa tese do recorrente também não prospera.

6.3. Essa mesma questão já foi expressamente enfrentada no voto condutor do acórdão recorrido (peça 17, p. 1, item 6), tendo prevalecido o entendimento exposto pelo MP/TCU (peça 16, p. 1, item 6), transcrito nos seguintes termos:

6. De modo algum pode ser aceita a tese defendida pelo ex-prefeito, de que a não localização de bens que deveriam ter sido adquiridos com recursos do FNS e empregados em benefício da coletividade, mas que não foram apresentados à fiscalização da entidade concedente, constituiria mera impropriedade.

6.4. De fato, se na inspeção *in loco* promovida pelo órgão concedente não foram apresentados, fisicamente, os bens referentes ao gerador a diesel (no valor de R\$ 35.721,00) e à processadora automática de filmes de raio-X (no valor de R\$ 19.150,00) e referenciados na Nota Fiscal 70/2006 (peça 1, p. 185), de que sorte que se presume, até prova em contrário, que não tais equipamentos não estejam à disposição da municipalidade, não se podendo entender que se trata de falhas meramente formais haja vista que, também, há materialidade dos recursos em questão.

- 6.5. Dito isso, não se aplicam os precedentes invocados pelo recorrente, haja vista que, quanto ao:
- a) Acórdão 344/2011-TCU-Primeira Câmara: diz respeito a omissão no dever de prestar contas de responsável falecido que, no âmbito de outros documentos encaminhados pelo seu espólio, reconheceu como suficientes cópias de cheques como comprovantes suficientes para atestar a comprovação da aplicação dos recursos;
 - b) Acórdão 5.282/2010-TCU-Primeira Câmara: nesse julgado o reconhecimento da boa-fé da responsável, bolsista do CNPq, decorreu do atendimento aos princípios norteadores dos normativos sobre concessão de bolsa de estudo, quais sejam dedicação integral ao curso e retorno do investimento realizado;
 - c) Acórdão 1.930/2011-TCU-Plenário: o julgamento reconheceu que não foi constatado dano ao Erário e inexistiu nexo de causalidade entre as irregularidades e a conduta dos responsáveis; e
 - d) Acórdão 2.644/2010-TCU-Segunda Câmara: trata-se de julgamento das contas ordinárias simplificada da Delegacia Regional do Trabalho e do Emprego no Estado do Paraná (exercício de 2000) no qual, para as irregularidades mais graves, as contas do gestor principal foram julgadas irregulares. Já para o gestor principal sucessor e alguns outros gestores do setor financeiro, as contas foram julgadas regulares com ressalva tendo em vista a baixa materialidade envolvida, o lapso de tempo entre as falhas constatadas e a eventual realização das audiências, e o próprio juízo de reprovabilidade que já houvera sido emitido de forma suficiente pelo controle interno.
- 6.6. Assim, ante a diversidade nos suportes de fato daqueles julgados, se verifica que nenhum dos precedentes invocados pelo recorrente guardam qualquer similitude com as ocorrências constatadas nesta TCE. Dessa forma, não se pode aproveitá-los para promover a reforma do acórdão recorrido.
- 6.7. Por fim, não há que se falar em boa-fé praticada pelo recorrente na medida em que era de sua competência a garantia quanto ao atendimento das finalidades do convênio, em especial a disponibilização dos equipamentos à concedente, e que deveriam atender aos munícipes, mas que acabaram por não ser localizados.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores conclui-se que:
- a) fotografias e declarações não são suficientes, por si sós, para comprovar a aplicação de recursos federais transferidos via convênio ou instrumento congênere; e
 - b) a não apresentação de equipamentos adquiridos com recursos do convênio não se enquadra como falha formal e não foram constatados elementos que atestem que o recorrente tenha agido com boa-fé.
- 7.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que o recurso não deva ser provido, posto que a os novos documentos apresentados carecem de eficácia para alteração quanto ao mérito de julgamento das presentes contas de TCE e não há elementos nos autos que possam atestar a boa-fé do recorrente ou que as irregularidades são meramente formais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:
- a) conhecer o recurso, para, no mérito, negar-lhe provimento;
 - b) dar ciência ao recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão do acórdão que vier a ser proferido.”

3. O representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou concordância em relação à proposta de encaminhamento oferecida pela Unidade Técnica (peça 43).

“ Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Marcos Robert Silva Costa, ex-prefeito do Município de Matinha/MA, contra o Acórdão 1.441/2015-TCU-Segunda Câmara.

2. Por meio daquela deliberação, o TCU julgou irregulares as contas do ex-gestor e o condenou a ressarcir aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS) o montante de R\$ 54.871,00 (data de ocorrência: 5/6/2006), relativo ao débito resultante da não localização de um grupo gerador a diesel e uma processadora de raio x, adquiridos com recursos do Convênio 1.251/2005. O objeto do ajuste era dar apoio técnico e financeiro ao município para a aquisição de equipamento e material permanente, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, o Tribunal aplicou ao responsável a sanção de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

3. As ponderações constantes do recurso de reconsideração foram analisadas pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur), por meio da instrução à peça 40, que concluiu pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pela negativa de provimento.

4. A Serur considerou que as fotos apresentadas em anexo ao recurso (peça 30, p. 9-17) e a declaração da secretária municipal de saúde de Matinha, de 25/6/2015, por meio da qual a gestora informou que os bens “estão em pleno funcionamento, (...) no Hospital Municipal, localizado na MA-014, Bairro Povoado, Matinha-MA” (peça 30, p. 18), seriam insuficientes para comprovar que os equipamentos indicados nessa documentação foram adquiridos com recursos do Convênio 1.251/2005.

5. Para a unidade técnica, “fotografias e declarações não são suficientes, por si sós, para comprovar a aplicação de recursos federais transferidos via convênio ou instrumento congênere” (item 7, letra “a”, da instrução à peça 40). A boa-fé alegada pelo ex-prefeito em seu recurso foi rechaçada pela Serur, por ter considerado que “a não apresentação de equipamentos adquiridos com recursos do convênio não se enquadra como falha formal e não foram constatados elementos que atestem que o recorrente tenha agido com boa-fé”, (item 7, letra “b”, da instrução à peça 40).

6. Concordo com a proposta da Serur.

7. No presente recurso, não foi fornecido pelo Sr. Marcos Robert Silva Costa qualquer elemento comprobatório capaz de afastar a dívida a ele imputada pelo TCU, por meio do acórdão recorrido.

8. A peça recursal apresenta fotos de equipamentos que não se relacionam, de modo inequívoco, com aqueles descritos no primeiro e no quarto itens da nota fiscal emitida em 1º/1/2006, com atesto de recebimento, à peça 1, p. 185 e que se referem, respectivamente, ao grupo gerador a diesel e à processadora de raio x. De fato, conforme destacado pela Serur, as fotos à peça 30, p. 10-12, se enquadram mais na descrição de um equipamento que pode ser identificado como um aparelho de raio-x do que com uma “processadora automática de filmes de raio x”, conforme discriminação apresentada no quarto item do referido documento fiscal.

9. Destaco que, tanto em relação às fotos do grupo gerador a diesel, como em relação ao equipamento que deveria ser uma processadora de raio x (mas que se identifica com um aparelho de raio x), não há como ser feito o cotejo de seus respectivos números de série e de tombamento com os equipamentos que, supostamente, foram entregues pelo fornecedor, em junho de 2006, à Prefeitura Municipal de Matinha, por dois motivos.

10. Primeiro, em razão da ausência de informações sobre números de série e de tombamento nos equipamentos mostrados nas fotos anexadas ao recurso.

11. Segundo, porque há fortes indicativos de que a prefeitura municipal não possuía, ao menos até 2007, ou seja, em época próxima à da aquisição dos equipamentos (2006), controle rigoroso sobre a entrada de bens em seu patrimônio.

12. Chego a essa conclusão a partir da leitura de excertos do Relatório de Verificação “in loco” nº 79-2/2007 (peça 2, p. 4-19), de 19/7/2007, por meio do qual foi evidenciada, pela equipe de fiscalização do Ministério da Saúde (MS), a ausência do adequado controle de patrimônio por parte da Prefeitura Municipal de Matinha, por meio de placas de tombamento que deveriam ter sido fixadas nos bens que foram adquiridos com recursos do Convênio 1.251/2005 (peça 2, p. 17 - grifo nosso):

Os equipamentos adquiridos com recursos do convênio não estão com as plaquetas de tombamento patrimonial e nem foram entregues ao setor de uso mediante termo de responsabilidade.

Não foram localizados os equipamentos previstos e adquiridos com recursos tais como: Grupo gerador (R\$ 35.721,00), processadora de raio-x (R\$ 19.150,00)

13. Além da fragilidade das fotografias anexadas ao recurso para os fins de demonstrar a correta aplicação dos recursos do convênio, o teor da declaração da secretária municipal de Saúde de Matinha também não se presta para atestar a regular gestão dos recursos públicos. Esse documento veio aos autos desacompanhado de elementos capazes de vincular os equipamentos nele descritos (grupo gerador a diesel e processadora de raio x) aos controles de bens da prefeitura municipal, impossibilitando, portanto, a comprovação de gastos pretendida pelo ex-prefeito.

14. As conclusões anteriormente apresentadas, além de conduzirem à rejeição do recurso de reconsideração, inviabilizam a possibilidade de reconhecimento da boa-fé do recorrente, considerando que a não comprovação da existência dos equipamentos demonstra, no mínimo, descaso com o trato dos recursos federais.

15. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas reitera sua concordância com a proposta da Serur, pelo conhecimento do recurso de reconsideração e pela negativa de provimento.”

4. Considerando o baixo valor probante dos documentos acostados aos autos e a existência de Acordo de Cooperação Técnica entre diversos órgãos públicos e entidades do Estado do Maranhão para a formação de rede de controle no âmbito estadual, expedi o Ofício 17/2016 (peça 44), endereçado à Senhora Karini Kirmis Viegas, Promotora de Justiça do Município de Matinha/MA, com a finalidade de obter documentos e informações necessárias ao deslinde do recurso ora em análise. Em resposta, foi enviado a este Gabinete o Ofício 215/2016, de 18/08/2016, da Promotoria de Justiça de Matinha/MA, por meio do qual foi juntado o Termo de Vistoria SIMP 833-010/2016, que contém as informações colhidas *in loco*, a serem analisadas no Voto.

É o relatório.