

**TC 009.470/2016-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de João Costa/PI

**Responsável:** Alaíde Gomes Neta (CPF 018.325.863-08) e Vitorino Tavares da Silva Neto (CPF 306.598.333-87)

**Advogado:** não há;

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor do Sr. Vitorino Tavares da Silva Neto (CPF 306.598.333-87), prefeito do Município de João Costa/PI na gestão 2005-2008, e da Sra. Alaíde Gomes Neta (CPF 018.325.863-08), prefeita do mesmo município na gestão 2009-2012, em face da não aprovação da prestação de contas do Convênio/MDS 307/2007 – Siafi n. 598564 (peça 1, p. 109-129), em decorrência da insuficiente demonstração da execução do objeto acordado, da não apresentação da relação de beneficiários do convênio, bem como pela ausência de registro das cisternas, objeto do acordo, no sistema Sig-Cisternas.

## HISTÓRICO

2. O objeto do convênio em exame previa a construção de cisternas de placas para armazenamento de água de chuva, e conseqüente formação de infraestrutura hídrica para atender a população de baixa renda e com dificuldade de acesso a este recurso, conforme definido no projeto técnico acostado à peça 1, p. 49-73, e no plano de trabalho (peça 1, p. 29-41).

3. A proposta do conveniente foi aprovada pela Nota Técnica 100/2007 CGAIP/DGIP/SESAN/MDS (peça 1, p. 75-89), de 19/11/2007, e o convênio pela Nota Técnica 159/2007, acostada à peça 1, p. 103-107.

4. Para a consecução do objeto acordado, previu-se a importância de R\$ 151.563,96, devendo a União arcar com R\$ 145.106,76 e o Município com R\$ 6.457,20, a título de contrapartida (peça 1, p. 109-129).

5. Os recursos federais foram repassados mediante a Ordem Bancária 2007OB900481, de 21/12/2007, no valor de R\$ 145.106,76 (peça 1, p. 139 e peça 3, p. 104).

6. O acordo vigeu no período de 18/12/2007 a 31/5/2009 (peça 3, p. 42 e 68).

7. A Sra. Alaíde Gomes Neta apresentou prestação de contas da totalidade dos recursos geridos no convênio (peça 1, p. 3-11).

8. A prestação de contas foi examinada por meio do Parecer Técnico 003/2010 – CGAA/DEPAD/SESAN/MDS (peça 1, p. 195-203), de 21/10/2010, e retificado pela Nota Técnica CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 207).

9. O examinador das contas entendeu que a Sra. Alaíde Gomes Neta não conseguiu comprovar, adequadamente, a execução do objeto do convênio, porquanto não apresentou os formulários de registro das cisternas construídas, com as respectivas fotografias, a relação de beneficiários, o registro das coordenadas de localização geográfica das cisternas e o Relatório de Cumprimento do Objeto.

10. As cisternas em questão também não haviam sido registradas no Sistema de Informações Gerenciais de Cisternas (Sig-Cisternas).
11. A Sra. Alaíde Gomes Neta teria apresentado ao MDS informações complementares à prestação de contas, esclareceu dúvidas suscitadas pelo concedente (peça 2, p. 24), bem como restituído à União a quantia de R\$ 22.656,74 (peça 1, p. 175-181).
12. Em razão da não apresentação dos termos de recebimento das cisternas, bem como de fotos das mesmas, o MDS não reconheceu a execução do objeto (peça 1, p. 251-253). Em face disso, recomendou, por meio da Nota Técnica 51/2013 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 24/5/2013 (peça 1, p. 263-267), que fossem devolvidos integralmente os recursos repassados ao Município.
13. Com base em perícia criminal feita pela Polícia Federal no objeto do convênio (peça 13, p. 91-125), a qual não havia identificado indícios suficientes de má utilização dos recursos transferidos, os responsáveis solicitaram o reexame das contas (peça 13, p. 85-125).
14. O MDS, contudo, manteve o seu convencimento (peça 13, p. 71-79), definindo a responsabilidade pelo débito quantificado da seguinte forma: o Sr. Vitorino Tavares da Silva Neto (CPF 306.598.333-87), prefeito na gestão 2005-2008, deveria restituir à União a importância de R\$ 66.420,21; e a Sra. Alaíde Gomes Neta (CPF 018.325.863-08), prefeita na gestão 2009-2012, devolveria o valor de R\$ 56.026,98, visto que já havia restituído R\$ 22.659,57, conforme declarado no Parecer do Ordenador de Despesas n. 059/2014 (peça 1, p. 12).
15. O MDS instaurou a tomada de contas especial, concluída conforme o entendimento referido no item retro (peça 3, p. 68-88).
16. O Controle Interno anuiu com as conclusões da TCE (peça 3, p. 106-110), emitiu certificado de irregularidade das contas (peça 3, p. 112), e a autoridade ministerial demonstrou ter tomado ciência da situação (peça 3, p. 118).
17. Nesta Secretaria de Controle Externo, o processo recebeu a instrução preliminar acostada à peça 5, cuja análise identificou que parte da documentação alusiva à prestação de contas dos recursos repassados por meio do convênio em exame não constava dos autos. Assim, a Secex-PI diligenciou ao MDS para obtê-la (peças 8 e 10), a que o MDS atendeu, enviando a documentação que compõe as peças 12, 13, 14, 15 e 16.
18. Na ocasião, também se diligenciou ao Banco do Brasil (peças 9, 11, 17 e 18), o qual atendeu à solicitação que lhe foi formulada encaminhando os elementos acostados à peça 19.
19. De posse das informações solicitadas, elaborou-se a instrução de peça 20, concluindo-se, em linhas gerais, que as informações produzidas pela perícia da Polícia Federal poderiam oferecer valiosos subsídios para a formação de juízo sobre a regularidade ou não da aplicação dos recursos transferidos pelo convênio em exame, haja vista que se fundamentava em exames físicos dos itens executados, ao passo que as conclusões do MDS se pautavam em análise meramente documental.
20. Assim, propôs-se o encaminhamento de diligência à Polícia Federal/Superintendência Regional/PI, solicitando cópia do laudo pericial alusivo ao exame físico das cisternas, objeto do convênio acima referido.
21. Os dirigentes de instâncias superiores desta Secretaria concordaram com a proposta (peças 21 e 22).
22. A diligência foi efetivada por meio do Ofício 0225/2017-TCU/SECEX-PI, de 5/4/2017 (peça 23).

## EXAME TÉCNICO

23. A Polícia Federal, em atenção ao que lhe fora requerido, encaminhou a documentação acostada à peça 25, com base na qual, bem como em outras informações constantes dos autos, elaborou-

se o exame contido neste tópico.

24. A celebração do Convênio/MDS 307/2007 e o repasse dos valores nele acordados ocorreram na gestão do Sr. Vitorino Tavares da Silva Neto (2005-2008), que também utilizou parte dos recursos (R\$ 66.420,21). O valor restante, R\$ 85.020,11, foi gerido pela Sra. Alaíde Gomes Neta (gestão 2009-2012).

25. A Sra. Alaíde Gomes, que prestou contas dos recursos recebidos pelo Município (peça 13, p. 175-277 e peça 14, p.1-254,285-290), declarou que eles foram executados na forma indicada na tabela abaixo (peça 2, p. 28-30 e 13, p. 200-258 e peça 19).

Credor	N. Cheque	Data do pagamento	N. Nota Fiscal	Data da NF	Valor do pagamento (R\$)
Vanildes Martins dos Santos	850001	22/4/2008	355	18/4/2008	120,33
Vanildes Martins dos Santos	850002	22/4/2008	353	18/4/2008	24.701,28
Vanildes Martins dos Santos	850003	22/4/2008	354	18/4/2008	4.959,60
Márcone Gomes Alves	850021	16/12/2008	7649	16/12/200	3.000,00
Vanildes Martins dos Santos	Pg. diversos	28/5/2008	376	19/5/2008	1.173,88
Vanildes Martins dos Santos	850005	28/5/2008	376	19/5/2008	28.815,00
Vanildes Martins dos Santos	Pg. diversos	28/5/2005	377	19/5/2008	3.650,12
<b>Total de despesas realizadas na gestão na gestão do Sr. Vitorino Tavares Neto</b>					<b>66.420,21</b>
Vanildes Martins dos Santos	850041	13/5/2009	376	19/5/2009	53.477,14
Vanildes Martins dos Santos	850006	29/5/2009	596	29/5/2009	1.082,97
Carlos Henrique Coelho Reis	850007	29/5/2009	7823	10/3/2009	10.443,50
Carlos Henrique Coelho Reis	850008	29/5/2009	7823	10/3/2009	2.516,50
Gerson Vieira Batista	850009	29/5/2009	7751	30/1/2009	1.750,00
Valdomiro Alves da Silva	850010	29/5/2009	7759	30/1/2009	1.750,00
Jailson Ferreira dos Santos	850011	29/5/2009	7757	30/1/2009	1.750,00
Alexandre Alves da Silva	850012	29/5/2009	7758	30/1/2009	1.750,00
Dom Carlos C. dos Santos	850013	29/5/2009	7753	30/1/2009	1.750,00
Leonildes da Silva Santos	850014	29/5/2009	7755	30/1/2009	1.750,00
Edilson Cardoso dos Santos	850015	29/5/2009	7760	30/1/2009	1.750,00
Evonildo Rodrigues Brito	850016	29/5/2009	7754	30/1/2009	1.750,00
Jailson Ferreira dos Santos	850017	29/5/2009	7901	20/5/2009	1.750,00
Gerson Vieira Batista	850018	29/5/2009	7978	29/5/2009	1.750,00
<b>Total de despesas realizadas na gestão da Sra. Alaíde Gomes Neta</b>					<b>85.020,11</b>

26. O exame técnico preliminar da prestação de contas, promovido pelo órgão repassador dos recursos, grafado no Parecer Técnico 3/2010 – CGAA/DEPAD/SESAN/MDSA, de 21/10/2010 (peça 1, p. 195-203), e complementado pela análise de peça 1, p. 207, concluiu que os elementos integrantes da prestação de contas não evidenciavam, de forma irrepreensível, a boa e regular execução dos recursos, face à ausência dos seguintes documentos: formulários de registro das cisternas construídas; relatório fotográfico; relação de beneficiários; registro das coordenadas de localização geográfica de cada cisterna, via GPS; relatório de cumprimento do objeto; relatórios trimestrais; bem assim porque os dados relativos às cisterna não haviam sido inseridos no Sig-Cisternas.

27. A análise financeira das contas enumerou as seguintes falhas: descumprimento do cronograma de aplicação da contrapartida, prevista para o período de 1º a 31 de dezembro de 2007, com efetivação em 25/5/2009 (peça 19, p. 9); prejuízo de R\$ 680,52, decorrente da ausência de aplicação financeira dos recursos da contrapartida no período referido acima; pagamentos com recursos da contrapartida efetivados fora da conta específica do convênio; retirada de recursos da conta específica sem aparente relação com as despesas previstas no plano de trabalho, com retorno posterior à conta; saque de R\$ 5.533,92 da conta corrente sem indicação, na prestação de contas, de sua destinação; e apresentação incompleta dos documentos relativos ao processo de licitação realizado (peça 12, p. 230-231).

28. A Sra. Alaíde Gomes Neta procurou sanear as falhas apontadas pelo MDS, acrescentando

novas informações e documentos aos autos do processo de prestação de contas (peça 16, p. 78-167 e peça 14, p. 286), bem como apresentou comprovante de restituição ao erário nacional dos recursos não empregados. O MDS, entretanto, perseverou em seu entendimento de que os elementos não eram suficientes para demonstrar a boa e regular execução dos recursos, devendo os mesmos serem devolvidos à União (peça 1, p. 251-253 e 263-267).

29. Sobre não ter alimentado o Sig-Cisterna, a ex-gestora aduziu que não realizou os registros no prazo definido para tal, e não pôde mais fazê-lo, por impedimento do próprio sistema (peça 16, p. 60-61).

30. Tendo a Polícia Federal/Superintendência Regional no Piauí concluído o Inquérito Policial 429/2011-SR/DF/PI (peça 13, p. 112-125), firmando entendimento, com base em perícia criminal, que não havia “...indicadores robustos o bastante para se intuir que tivesse havido má utilização dos recursos do convênio 307/2007-SESAN/MDS (convênio das cisternas)”. Os ex-gestores solicitaram o reexame das contas (peça 13, p. 85-87 e 107-108), procurando valer os seus argumentos de que os recursos recebidos tinham sido, de fato, empregados no objeto do convênio.

31. Não obstante a conclusão da perícia criminal, o concedente manteve o entendimento já firmado, de inexecução do objeto, e julgou as contas irregulares, fundamentado no que se segue:

Cabe registrar que a causa do julgamento pela irregularidade das contas está diretamente relacionada à ausência de documentos imprescindíveis para a comprovação da construção das cisternas de placas. Nestas condições, a Área Técnica entendeu que o responsável pela gestão dos recursos não juntou ao presente processo, as provas necessárias para sanar as irregularidades apontadas (...) (peça 13, p. 130-131).

32. Cumpre salientar que os documentos referidos pelo concedente não estão propriamente ausentes dos autos, a qualidade das fotografias apresentadas é que não permitiram o convencimento acerca da boa e regular execução do objeto, isso é o que se depreende do disposto no Parecer Complementar 01/2014 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 16, p. 176-178), excerto abaixo transcrito:

Os Termos de Recebimentos apresentados constam em cópias, com baixa qualidade na resolução da imagem, indícios de fraude e inviabilidade de certificação, instalação das bombas manuais, tampa de ferro e os canos devidamente acoplados à cisterna (...)

Dessa maneira, não há possibilidade de revisão da meta, uma vez que para considerar a meta aprovada é necessária a apresentação dos termos de recebimento originais, além da correspondente inserção dos dados no sistema SIG Cisternas.

33. Não há nos autos qualquer evidência de que a avaliação do MDS se fundamentou por exame físico das cisternas, mas tão somente em documentos apresentados pelos gestores, embora, o MDS estivesse obrigado a “acompanhar, supervisionar, fiscalizar e avaliar, sistematicamente, a execução do objeto do Convênio, informando ao CONVENIENTE quando detectadas ocorrências de eventuais desvios, com a solicitação de que implemente, tempestivamente, as medidas saneadoras que se impõem fazer” (cláusula segunda item 2.1.7 – peça 1, p. 111).

34. A conclusão da Polícia Federal, ao contrário, orientou-se por criterioso exame pericial (peça 25), tanto de documentos, quanto das cisternas construídas, por esta razão, não poderá ser desprezada. O próprio TCU já defendeu que a prova pericial “é a mais robusta das provas. Ela não vincula o julgador na formação de seu convencimento, mas, por ter fê pública e presunção de veracidade, pode ser considerada pelo julgador em questões técnicas. Nesse sentido, pode-se elencar remansosa jurisprudência do Poder Judiciário” (Acórdão 269/2016 – TCU – Plenário, proferidos em processo de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

35. Como demonstrado no item 31, retro, o MDS declarou como causa para reprovação das contas e conseqüente imputação do débito foi a “ausência de documentos imprescindíveis para a comprovação da construção das cisternas de placas”.

36. É indiscutível que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade mediante apresentação de elementos elencados na legislação que dispõe sobre a matéria. No caso em tela, em razão da vasta documentação acostada à peça 13, p. 175-277, peça 14, p. 1-254 e peça 15, p. 1-140, não se pode dizer que os responsáveis se furtaram a esta obrigação, como pretendeu o MDS.

37. Ademais disto, em razão do criterioso exame procedido pela perícia criminal da Polícia Federal, concluso pela regularidade da execução das cisternas, como se demonstrará adiante, e considerando o princípio da verdade material, que norteia a ação desta Corte, seria injusto julgar as presentes contas irregulares, com a imputação de um débito que, pelo que demonstra o laudo pericial juntado ao processo (peça 25), não existiu.

38. Os peritos criminais, preliminarmente, examinaram a documentação relacionada no item IV.1 do laudo pericial (peça 25, p. 5-8), depois procederam à vistoria *in loco* do objeto do convênio, orientando-se pelos questionamentos à frente declinados.

39. A primeira questão que os peritos buscaram responder foi: “Quantas cisternas do referido convênio foram de fato construídas?”. Concluíram pela quantia de 85 cisternas, cujo custo de execução, de acordo com a metodologia de cálculo aplicada, teria sido de R\$ 113.781,16. Considerando uma possível margem de erro de 10%, bem como valor restituído pela ex-gestora (R\$ 20.751,18), os peritos decidiram pela ausência de débito (peça 25, p. 19-21).

40. Para avaliar a efetividade e eficácia do convênio, os peritos procuraram saber “Estão todas as cisternas referidas no item 1 acima servindo às famílias beneficiadas por aquelas obras de engenharia, as quais foram financiadas com recursos da SESAN/MDS?”, e concluíram que todas apresentavam condições de uso, embora, algumas estivessem em desuso, pois a comunidade já contava com rede de abastecimento de água (peça 25, p. 21). Ressalte-se que a perícia foi realizada no exercício de 2013 (peça 25, p. 2), enquanto as cisternas foram construídas entre abril/2008 e 5/2009 (item 25).

41. Conforme consignado nos itens 9 e 26, retros, uma das razões por que o MDS reprovou a prestação de contas do convênio em exame foi a ausência de registro das coordenadas de localização geográfica de cada cisterna, via GPS, e relação dos beneficiários. Para esclarecer estas questões os peritos formularam a seguinte questão: “Quais as coordenadas geográficas e os nomes dos beneficiários de cada uma daquelas cisternas construídas com os recursos do convênio nº 307/2007-SESAN/MDS?”

42. A relação de beneficiários com a identificação geográfica das cisternas, estabelecida via GPS compõe as p. 26-28 da peça 25.

43. A perícia criminal também averiguou a compatibilidade do custo executado da cisterna em relação ao custo orçado, e verificou que não eram destoantes (peça 25, p. 22).

44. Os peritos da Polícia Federal verificaram que alguns dos efetivos beneficiários das cisternas não constavam do cadastro registrado no Sig-Cisternas (neste sistema, foram registrados 106 nomes de possíveis beneficiários do convênio em tela), bem como alguns nomes registrados no sistema não foram encontrados nas residências visitadas (peça 25, p. 22-23).

45. Conforme o representante da prefeitura, isso se deu porque alguns beneficiários foram substituídos, contudo, não se pôde fazer a alteração no sistema (peça 25, p. 23).

46. O ocorrido, ou seja, o emprego de parte dos recursos na construção de cisternas em endereço diverso do que havia sido inicialmente previsto, nem mesmo pode ser classificado como desvio de objeto, porquanto este se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, porém, em alguma medida, preserva o fim a que se



destinam os recursos. O que houve no presente caso foi apenas a substituição de beneficiários, mas mantendo-se a mesma medida prevista, que era a construção de cisternas.

47. Além de a alteração não ter em nada obstado o atendimento da finalidade do convênio, apenas três beneficiários foram substituídos, consoante está registrado no laudo pericial (peça 25, p. 14-15). Os peritos salientaram que estas cisternas apresentavam as mesmas características da demais, o que fez com eles as considerassem como parte da execução do convênio que estava sendo investigado.

48. Em face das robustas evidências produzidas pela perícia criminal da Polícia Federal confirmando que os recursos repassados ao Município de João Costa/PI, mediante o Convênio/MDS 307/2007, foram aplicados de forma satisfatória no objeto do acordo, que eventual alteração produzida na proposta original não causou prejuízo ao cumprimento da finalidade que justificou a assinatura da avença, entende-se que as presentes contas podem ser julgadas regulares com ressalva, na forma dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992.

49. Nem mesmo as falhas formais verificadas pela análise financeira do MDS poderiam alterar a proposta sugerida, são elas: integralização tardia da contrapartida, feita em 25/5/2009 (peça 19, p. 9), quando já estava expirando a vigência do convênio, que transcorreu ente 18/12/2007 a 31/5/2009; e pagamentos de serviços com recursos da contrapartida sem trâmite pela conta específica.

50. Sobre a ocasião para aplicar os valores da contrapartida, o TCU tem defendido que isso pode se dar ao longo da execução do acordo, havendo inclusive recomendação para que, no caso de débito decorrente desta falha, a correção monetária seja feita a partir do fim da vigência do ajuste (Acórdão 7839/2016 – Segunda Câmara proferido em processo de relatoria da Ministra Ana Arraes).

51. Quanto aos pagamentos com recursos da contrapartida não terem sido feitos por meio da conta específica, sem a pretensão de minimizar ou defender esta falha, tem-se que a natureza dos serviços pode ter levado os gestores a considerarem o pagamento direto mais conveniente. Conforme se verifica do item 9 do Plano de Trabalho (peça 1, p. 39), esta parcela dos recursos destinava-se a cobrir despesas como transporte, alimentação, hospedagem, serviços de terceiros e material de consumo, certamente de pedreiros e instrutores.

52. Embora esses pagamentos não tenham sido feitos de acordo com as formalidades exigíveis, não há indícios de que eles não ocorreram, pois, se abrangiam despesas com deslocamento, alimentação, hospedagem e as cisternas foram construídas (peça 1, p. 135 e 213), conforme constatou a Polícia Federal, é razoável supor que as despesas foram efetivadas.

53. Ainda que não houvesse indícios da realização da contrapartida, não se poderiam responsabilizar os ex-gestores arrolados no processo pela sua restituição, uma vez que em situações como esta, de não integralização da contrapartida, mas com execução do objeto conveniado, o TCU tem defendido que o eventual débito deve ser imputado apenas ao ente conveniente, quando não configurado o locupletamento do gestor dos recursos transferidos, como se pode verificar no Acórdão 1135/2017 – TCU – Primeira Câmara, processo de relatoria do Ministro Weder de Oliveira.

## CONCLUSÃO

54. Em face da análise promovida no tópico “Exame Técnico”, retro, em especial a contida nos itens 37-48, pode-se concluir que o laudo criminal produzido pela Polícia Federal (peça 25) contém informações suficientes para afastar as irregularidades atribuídas aos ex-gestores Sr. Vitorino Tavares da Silva Neto e Sra. Alaíde Gomes Neta nesta TCE, podendo suas contas serem julgadas regulares com ressalva, haja vista que incorreram em falhas formais quando da execução dos recursos, consistente na execução dos recursos da contrapartida sem trânsito pela conta específica, como registrado no item 5.2 da Nota Técnica CAPC/CGEOF/SESAN/MDS 200/2011 (peça 1, p. 213).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:



- a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Srs. Alaíde Gomes Neta (CPF 018.325.863-08) e Vitorino Tavares da Silva Neto (CPF 306.598.333-87), ambos ex-prefeitos do Município de João Costa/PI, respectivamente, nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, dando-se-lhes quitação;
- b) dar ciência do acordão proferido no âmbito deste processo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e aos Srs. Alaíde Gomes Neta (CPF 018.325.863-08) e Vitorino Tavares da Silva Neto (CPF 306.598.333-87).

SECEX-PI, em 1º de agosto de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

ELINETE MARIA SOARES BELÉ

AUFC – Mat. 5642-1