

**TC 000.518/2016-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade Jurisdicionada:** município de Acopiara/CE

**Responsável:** Antônio Almeida Neto (CPF 119.697.763-15)

**Procuradores:** Antônio Braga Neto (OAB/CE 17.713) e Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB/CE 31.566) (Peça 21 e Peça 24, p. 1)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor do Senhor Antônio Almeida Neto, CPF 119.697.763-15, Prefeito municipal de Acopiara/CE nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas realizadas relativamente ao Convênio 219/2008 (Peça 1, p. 88-110), Siafi 700219, celebrado entre o Município de Acopiara/CE e a União, por intermédio do MDS.

2. O ajuste, em conformidade com o respectivo Plano de Trabalho (Peça 1, p. 12-24 e 136-148), teve como objeto (Cláusula Primeira do Termo de Convênio; Peça 1, p. 88):

(...) o apoio à construção de cisternas de placas para armazenamento de água de chuva no Município de Acopiara/CE, visando à dotação de infraestrutura hídrica para consumo humano, a fim de beneficiar a população de baixa renda e com dificuldade no acesso aos recursos hídricos, na região, semiárida.

2.1. A instrução a seguir repete aquela constante na peça 49, com o acréscimo relativo à solicitação de prorrogação de prazo feita pelo responsável (peça 51) e atos daí decorrentes

## HISTÓRICO

3. Conforme disposto na Cláusula Quarta do Termo de Convênio (Peça 1, p. 96), foi previsto o valor total de R\$ 610.319,84 para a execução do objeto, sendo R\$ 590.841,36 de recursos federais repassados pelo concedente e R\$ 19.478,48 de contrapartida da conveniente.

4. O Convênio foi firmado em 5/12/2008, com prazo de vigência fixado em 30/4/2010 e prazo de 30/5/2010 para apresentação da prestação de contas (Cláusula Terceira – Peça 1, p. 94). Por meio do Termo Aditivo 01 (Peça 1, p. 178-180), firmado em 30/4/2010, a vigência e o prazo para prestação das contas foram alterados, respectivamente, para 25/4/2011 e 25/5/2011. Apesar disso, consta informação no Siconv de que a data limite para prestação de contas seria 18/10/2012 (Peça 2, p. 119).

5. Os recursos federais foram repassados mediante a Ordem Bancária 2008OB901255, de 10/12/2008 (Peça 1, p. 116). Não constam do processo extratos da conta corrente específica (21836-7, da agência 0700-5 do Banco do Brasil, conforme o Plano de Trabalho – Peça 1, p. 12, a Cláusula Quinta do Convênio – Peça 1, p. 96 e os registros no Siafi – Peça 2, p. 85).

6. Na Instrução inserida na Peça 3, itens 7-15, foram reportadas as informações constantes dos seguintes documentos técnicos, emitidos no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

a) Parecer Técnico 04/2012 (Peça 1, p. 204-214), de 28/3/2012, posicionando-se pela reprovação parcial da execução física, desse documento constando os seguintes registros:

- o curso de pedreiro não foi realizado;
- a capacitação, prevista para 99 beneficiários, em quatro oficinas, não foi comprovada;
- não foram enviados os termos de recebimento das cisternas;
- as informações colhidas levaram à reprovação de 81% da meta de capacitação de beneficiários e de 100% das metas de capacitação de pedreiros e de construção de cisternas;

b) Despacho 051/2012 (Peça 1, p. 222-224), de 10/4/2012, considerando que não houve benefício à população e, por consequência, solicitando revisão do parecer acima;

c) Nota Técnica 225/2012 (Peça 1, p. 230-232), de 19/7/2012, manifestando-se, com fundamento na Nota Técnica 103/2012 (ausente dos autos), de 16/7/2012, sobre a prestação de contas final, considerando não cumprido o objeto conveniado, esclarecendo que foram alcançadas somente metas acessórias e isoladas, que não resultaram na entrega do objeto principal do Convênio – a construção de cisternas, e, por fim, posicionando-se pela reprovação total das contas;

d) Nota Técnica 10/2013 (Peça 2, p. 1-3), de 18/2/2013, tratando de atendimento à solicitação da Advocacia Geral da União no Ceará (AGU), dando conta de indícios de falsificação das assinaturas, nos termos de recebimento correspondentes às cisternas supostamente construídas, assim como de fornecimento de informações falsas sobre a sua localização;

e) Nota Técnica Complementar 005/2014 (Peça 2, p. 45-47), de 23/1/2014, também usando como referência a Nota Técnica 103/2012 e, ao fim, posicionando-se nos mesmos termos da Nota Técnica 225/2012, pela reprovação total das despesas realizadas;

f) Informação 034/2014 (Peça 2, p. 55-67), de 26/5/2014, fundamentando a instauração da TCE, ante o esgotamento das medidas internas adotadas para reaver os recursos, demonstrando essa situação por meio de histórico dos pareceres emitidos em relação às contas e das notificações encaminhadas ao responsável, sem atendimento da sua parte;

g) Parecer do Ordenador de Despesas 039/2014 (Peça 2, p. 69), de 27/5/2014, manifestando-se pela reprovação total das despesas;

h) Parecer Técnico 02/2015 (Peça 2, p. 75-81), de 22/4/2015, acompanhando o posicionamento do documento indicado na alínea anterior, em manifestação da qual cumpre destacar as seguintes informações (p. 79):

6. Dessa forma, no tocante à análise dos Termos de Recebimento-TR, foram feitas duas análises, visto que, após a primeira análise, foi solicitado o envio de Termos de Recebimento Complementares. Porém, nessa segunda leva de TR analisados, constatou-se uma total desconexão entre o primeiro lote de TRs e o segundo. A descrição das irregularidades está registrada nas páginas 838 a 865. As inconsistências mais presentes são: beneficiários distintos em ambos os termos, divergências dos locais das cisternas entre um termo e outro, assinaturas de mesmo pedreiro de forma diferenciada em outros termos, falta de placa de identificação. Conclui-se assim a constatação de indícios de falsificações ou fraude. Assim não há razoabilidade para se aprovar nenhum Termo de Recebimento relativo ao Convênio 219/2008/Acopiara/CE.

#### CONCLUSÃO

7. Sendo assim, com o intuito de quantificar a execução, das metas do Convênio, informamos que esta Coordenação-Geral de Acesso à Água conclui:

- a) Com relação à Meta 1 — Construção de cisternas: **Reprovação total** da meta, ou seja, 522 cisternas, por não terem sido enviados os termos de recebimento;
- b) Com relação à Meta 2 — Capacitação de pedreiros: **Reprovação total** da meta, ou seja, 5 (cinco) capacitações, por não terem sido apresentadas as listas originais comprobatórias;

c) Com relação à Meta 3 — Capacitação de beneficiários: **Reprovação total** da meta, ou seja, 16 (dezesesseis) capacitações de Famílias – GRH, pelo mesmo motivo da alínea anterior;

i) Informação Complementar 032/2015 (Peça 1, p. 4-8), de 6/5/2015, tratando de retificação da Informação 034/2014 e do Parecer do Ordenador de Despesa 039/2014, ratificando, porém, a conclusão consignada nesses documentos, pela reprovação das contas, apenas consignando a necessidade de abater o valor já devolvido, de R\$ 54.524,32;

j) Parecer do Ordenador de Despesa 010/2015 (Peça 1, p. 10), de 12/5/2015, anuindo ao posicionamento acima mencionado;

k) Relatório do Tomador das Contas 87/2015 (Peça 2, p. 97-111), de 4/9/2015, fundamentando-se na Informação Complementar – COPC/CGEOF/SESAN/MDS 032/2015 e no Parecer do Ordenador de Despesas 010/2015, apontando, especialmente, a “impugnação da prestação de contas pela não comprovação da execução física do convênio”, além de acrescentar lista das notificações encaminhadas ao responsável, conforme quadro à Peça 2, p. 105-107:

7. Dentre as comunicações indicadas na última alínea acima, as efetivas notificações são as seguintes:

- Ofício 91, de 8/9/2011: Peça 1, p. 216-220;
- Ofício 996, de 25/7/2012: Peça 1, p. 226-228;
- Ofício 62, de 28/1/2014: Peça 2, p. 49-53.

8. O Relatório de Auditoria (Peça 2, p. 129-132), de 3/11/2015, e o respectivo Certificado (Peça 2, p. 133) anuem ao posicionamento acima, concluindo pela existência de irregularidade e de débito atribuído ao Senhor Antônio Almeida Neto.

9. O Parecer do Dirigente do Controle Interno (Peça 2, p. 134) apresenta manifestação concorde com o Relatório de Auditoria e respectivo Certificado, concluindo pela irregularidade das contas.

10. O Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no Pronunciamento Ministerial presente na Peça 2, p. 139, atesta haver tomado conhecimento das conclusões das peças técnicas emitidas pela CGU pela irregularidade das contas.

11. Na Instrução inserida na Peça 3, ante o posicionamento pela existência de débito, foi proposta citação do responsável, que, autorizada em Pronunciamento do Diretor da 1ª DT da Secex/CE (Peça 4), fundamentado em delegação de competência do Exmo. Senhor Ministro-Relator, foi efetivada por meio do Ofício inserido na Peça 10, ao qual foi anexado o Relatório de Auditoria elaborado pela CGU, reproduzido na Peça 11.

12. O responsável apresentou defesa (Peça 22), acompanhada dos documentos inseridos na Peça 23.

13. Na Instrução inserida na Peça 25, foi constatada necessidade de aportar documentos elaborados no âmbito do MDS, com a finalidade de permitir apuração da verdade dos fatos, inclusive ampliando a possibilidade de ampla defesa do responsável, sendo, então, promovida diligência junto a esse órgão, conforme Ofício inserido na Peça 27.

14. A resposta do MDS à diligência se deu por meio do Ofício inserido na Peça 31, acompanhado dos elementos presentes nas Peças 32-41.

15. A Instrução inserida na Peça 43, diante dos novos elementos aportados aos autos, apresentou posicionamento pela ratificação da responsabilização do senhor Antônio Almeida Neto, com expedição de nova citação, que foi efetivada por meio do Ofício constante da Peça 45.

## **EXAME TÉCNICO**

16. Em cumprimento ao Pronunciamentos constantes das Peças 4 e 44, emitidos conforme delegação de competência Despacho do Exmo. Senhor Ministro-Relator, foi promovida a citação do senhor Antônio Almeida Neto, mediante os Ofícios 1072/2016-TCU/SECEX-CE e 1649/2017-TCU/SECEX-CE (Peças 10 e 45), datados de 2/5/2016 e 20/7/2017, respectivamente.
17. À primeira citação, o responsável apresentou defesa (Peça 22), acompanhada dos documentos inseridos na Peça 23.
18. Com a finalidade de esclarecer pontos levantados nas alegações de defesa apresentadas, foi proposta realização de diligência ao órgão concedente, que foi efetivada por meio do Ofício juntado na Peça 27 e atendida por meio dos documentos presentes nas Peças 32-41.
19. A Instrução inserida na Peça 43, diante dos novos elementos aportados aos autos, apresentou posicionamento pela ratificação da responsabilização do senhor Antônio Almeida Neto, com expedição de nova citação, que foi efetivada por meio do Ofício constante da Peça 45.
20. Apesar de o senhor Antônio Almeida Neto ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a Peça 48, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.
21. Segue-se exame de suas manifestações de defesa, conforme apresentadas nas Peças 22 e 23, já considerando os novos elementos constantes das Peças 32-41.
22. A manifestação de defesa cinge-se aos seguintes pontos:
- a) “Atualmente, as cisternas estão em uso e atendendo plenamente as expectativas das famílias beneficiadas, bem como cumprindo com sua finalidade social de abastecer de água potável a população”;
  - b) a única fiscalização *in loco* teria ocorrido ainda em 14/1/2010, tendo como objetivo: Capacitar técnicos municipais para inclusão de dados da execução do convênio no Sistema Informatizado de Gerenciamento do Programa Cisternas – SIG Cisternas e realizar supervisão do convênio para construção de cisternas de placas celebrado entre MDS e Prefeitura Municipal de Acopiara-CE; com término da vigência previsto para 30 de abril de 2010;
  - c) o MDS não fiscalizou nenhuma das cisternas;
  - d) ficou assente na Nota Técnica – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS 010/2013 que havia sido denunciada a falsificação dos Termos de Recebimento das cisternas pelas famílias beneficiárias, assim como das coordenadas de localização geográfica de cada cisterna, sendo, nesse documento, confirmados indícios de irregularidades, razão porque estavam pendentes algumas providências, mas “o MDS não adotou nenhuma providência com relação a efetiva comprovação *in loco* da construção das 522 cisternas”;
  - e) o ex-gestor não poderia ser acusado, já que não houve o devido monitoramento por parte do concedente, da forma prevista no item 2.1.6 do Termo de Convênio;
  - f) “Aos 21 dias do mês de julho de 2016, encaminhou-se a Correspondência de nº 2107/2016 ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual foi recebido em 28/07/2016”, contendo a seguinte solicitação:
    - 1 - cópia completa (preferencialmente digital colorida) do processo que originou o convênio nº 219/2008, desde a assinatura do Termo de Convênio, com o plano de trabalho aprovado e a lista de beneficiários aprovada, a prestação de contas completa, contendo todos os dados apresentados, inclusive os TRs, e o processo de TCE encaminhado ao Tribunal de Contas da União;
  - g) os documentos solicitados “são importantíssimos para que o Réu possa saber do que se trata a suposta falsificação/fraude que lhe está sendo imputada”, relativas aos Termos de Recebimento e às fotografias comprobatórias da entrega das cisternas aos beneficiários;

h) não existiria “nada neste processo de TCE que identifique os itens que foram supostamente fraudados/falsificados”;

i) as irregularidades estariam registradas nas páginas 838 a 865 do processo do âmbito do MDS, tendo sido tratadas na Nota Técnica 103/2012, sendo que esses documentos não constam dos presentes autos;

j) como solicitado por meio do Ofício 091/2011, de 8/9/2011, “atualmente, o SIG Cisterna está preenchido conforme solicitado pelo MDS, quando comprova-se tal fato pelo Parecer Técnico 02/2015 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS”;

k) tendo recebido Ofício 996/2012 – GABIN/SESAN/MDS, de 25/7/2012, fazendo referência à Nota Técnica – CAPC/CGEOF 225/2012 e “solicitando devolução integral dos recursos”, o gestor o atendeu, em 1/10/2012,

(...) encaminhando a devolução de R\$ 54.524,32 e informando ao MDS que todos os Termos de Recebimento já haviam sido encaminhados a Dra. Simone Jesus Lima, e que os documentos atinentes a prestação de contas do convênio foram todos devidamente apresentados;

l) na sequência,

Tendo em vista o encaminhamento da devida resposta ao pedido de devolução integral dos recursos (Ofício nº 996/2012), bem como do correto preenchimento do Sig Cisternas e o envio de todos os Termos de Responsabilidade, a Administração Municipal 2009/2012 ficou des preocupada com relação a aprovação da prestação de contas. Permanecendo desta forma até o final da gestão.

(...)

A Nota Técnica 10/2013 CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 18/02/2013, informa que recebeu do Município de Acopiara o Ofício nº 81/2012 em 21/11/12, encaminhando os TRs.

m) somente depois de um ano o gestor teria tomado conhecimento de pendência:

Depois de 01 ano, o MDS encaminha o Ofício nº 62/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 28/01/2014, solicitando novamente a devolução integral dos recursos, ressaltando a Nota Técnica nº 005/2014, a qual também não se encontra acostada ao processo de TCE (destaque do original);

n) “Como não existe o dano ou o prejuízo ao erário devidamente comprovado, também não há razão para que haja a imputação de débito ao Ex-Gestor”;

o) “este Colendo Tribunal de Contas da União entende que para que haja devolução de recursos é necessária a comprovação de dano ou prejuízo ao erário, o que de fato nunca aconteceu, bem como nunca foi comprovado”. Pois:

(...) todos os recursos foram investidos na construção das 522 cisternas e nos treinamentos aos pedreiros e capacitações de gerenciamento de recursos hídricos, dentro da finalidade do Termo de Convênio nº 219/2008;

p) o gestor “realizou a obra de conformidade com o plano de trabalho aprovado, aplicando integralmente os recursos no objeto pactuado, não havendo investimentos em finalidade diversa daquela firmada”;

q) “a obra foi executada em 100%”;

r) “não houve malversação dos recursos públicos”.

23. Observa-se que todas as alegações são atinentes, direta ou indiretamente, a dois pontos: 1) a obra teria sido totalmente executada, tendo as cisternas sido entregues aos beneficiários previstos no Plano de Trabalho do Convênio; 2) o órgão repassador acusou a falta de comprovação da efetiva entrega das cisternas, mas não realizou vistoria *in loco* para fundamentar esta ocorrência nem aportou aos autos desta TCE as peças técnicas onde teriam sido examinados os fatos que levaram à conclusão pela inexecução do Convênio. A respeito dessa última alegação, o ex-gestor aduz ter solicitado documentação do MDS, com o fim de poder fundamentar sua defesa,

considerando que a ausência dessa documentação nos autos impediria seu conhecimento completo sobre os fundamentos da acusação a ele imposta (alíneas “f” a “i” do parágrafo 14).

24. Sobre o primeiro ponto acima indicado, o responsável não acrescenta comprovação, além do que consta da prestação de contas apresentada em junho/2011, segundo os documentos inseridos na Peça 23. Depois dessa data, porém, o MDS encaminhou a ele, no mínimo, três notificações, conforme indicado no parágrafo 7. Essas notificações são, inclusive, mencionadas na sua manifestação, como registrado nas alíneas “j” a “m” do parágrafo 14. No entanto, o responsável não se dispôs a aportar a documentação comprobatória solicitada pelo MDS, limitando-se a informar acerca de documentos antes encaminhados.

25. Sobre o segundo ponto, cabe ressaltar que todas as peças técnicas presentes nestes autos de TCE e mencionadas na Instrução inserida na Peça 3 consignam o mesmo posicionamento, pela irregularidade das contas (“reprovação”, segundo os termos próprios do âmbito do MDS). Essa unanimidade foi enfatizada na dita Instrução.

26. Apesar disso e embora não se podendo entender que a ausência de uma ou outra peça técnica tivesse o condão de impedir a apresentação, pelo responsável, de documentos que afastassem a irregularidade acusada, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos, mas reconhecendo ser verdadeira a ausência de alguns documentos em que analisadas as irregularidades, foi realizada a diligência já mencionada.

27. A resposta do MDS à diligência se deu por meio do Ofício inserido na Peça 31, acompanhado dos elementos presentes nas Peças 32-41.

28. O referido Ofício (Peça 31) apenas encaminha a Nota 30/2017/SESAN/CGEOF/COPC, de 17/5/2017, e mídia contendo a documentação solicitada.

29. Na mencionada Nota (Peça 31, p. 3), são indicadas as páginas onde se encontrariam as informações especificadas na diligência. Abaixo, listam-se tais páginas (“folhas”) dos processos do âmbito do MDS, indicando-se, respectivamente, sua localização nos autos, assim como informando-se, em cada caso, os principais registros desses documentos:

a) Vol. II, folha 256: Peça 34, p. 59-62, correspondentes às folhas 256-259. Trata-se de relatório de monitoramento e acompanhamento elaborado pela Coordenação Geral de Acesso à Água – CGAA, datado de 22/1/2010, contendo informações sobre os procedimentos adotados na visita e constatações resultantes da verificação *in loco* realizada, em 14/1/2010, nos locais onde executada parte das cisternas previstas. Foi apurado atraso na execução do Convênio, com construção de apenas 140 das 522 cisternas previstas, apontando-se, ainda, que todas estavam sem as bombas e sem instalação de outros itens indispensáveis ao seu funcionamento, conforme demonstrado no registro fotográfico presente nas p. 63-66 (“folhas” 260-263). Este relatório já constava dos autos (Peça 1, p. 122-128), tendo sido, inclusive, referido na defesa antes apresentada (Peça 22, p. 3);

b) Vol. IV, folha 660: Peça 38, p. 100-105, correspondentes às folhas 660-665. Trata-se do Parecer Técnico 04/2012 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 28/3/2012, abordando a prestação de contas final. Esse Parecer já constava nos autos (Peça 1, p. 204-214), tendo fundamentado as instruções inseridas nas Peças 3 e 25, por ter consignado o seguinte:

- o curso de pedreiro não foi realizado;
- a capacitação, prevista para 99 beneficiários, em quatro oficinas, não foi comprovada;
- não foram enviados os termos de recebimento das cisternas;
- as informações colhidas levaram à reprovação de 81% da meta de capacitação de beneficiários e de 100% das metas de capacitação de pedreiros e de construção de

cisternas;

c) Vol. IV, folha 678: Peça 38, p. 118. Trata-se da Nota Técnica 103/2012 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 16/7/2012, elaborada em atendimento ao Despacho 051/2012. Essa Nota Técnica, conforme indicado na instrução anterior, fora mencionada na Nota Técnica 225/2012 (Peça 1, p. 230-232), de 19/7/2012, mas não constava nos autos. Agora anexada, vê-se concluir, à vista do Parecer Técnico 04/2012, que “o objetivo principal – a construção de cisternas – não foi cumprido”, o que, por consequência, “enseja a reprovação total do objeto”. Na mesma trilha, o referido Despacho CAPC/CGEOF/SESAN/MDS 051/2012 (Peça 38, p. 111-112), de 10/4/2012, também a respeito do Parecer Técnico 04/2012, conclui que “não houve benefício à população”;

d) Vol. IV, folha 681: Peça 38, p. 121-122, correspondentes às folhas 681-682. Trata-se da Nota Técnica 225/2012 – COPC/CGEOF/SESAN/MDS (já considerada no exame relatado na instrução anterior), de 19/7/2012, que traz manifestação concorde com os pareceres acima referidos, apresentando posicionamento pela constatação de inexecução integral, impondo a consequente devolução dos recursos;

e) Vol. IV, folha 714: Peça 38, p. 154-155, correspondentes às folhas 714-715. Trata-se da Nota Técnica 10/2013 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 18/2/2013, que acusa o recebimento de documentos complementares encaminhados pela Prefeitura Municipal de Acopiara/CE e a existência de falsificação das assinaturas dos beneficiários nos termos de recebimento das cisternas, finalizando por informar que os indícios de irregularidades ainda estavam em “análise pormenorizada”, “para posteriores recomendações de providências”. Essa Nota Técnica também já fora levada em conta na instrução anterior;

f) Vol. V, folhas 838 a 865: Peça 40, p. 45-99. Trata-se de relação em que se apresenta posicionamento acerca da validade dos termos de recebimento de cada cisterna, considerando os documentos inseridos pelo responsável na primeira prestação de contas apresentada, em confronto com os constantes da segunda prestação de contas. Esse documento, agora anexado aos autos, aponta aceitação de apenas 43 termos de recebimento (8%), dentre os 522 apresentados, em virtude de irregularidades como:

- beneficiários distintos nos termos de recebimento apresentados nas duas ocasiões;
- assinaturas divergentes dos beneficiários ou dos pedreiros construtores das cisternas;
- falsificação de assinaturas dos beneficiários ou da pessoa encarregada de recolher as informações em campo;
- incompatibilidade da localização das cisternas;
- falta de comprovação da execução das cisternas durante a vigência do convênio;
- incompatibilidade dos elementos da cisterna vistos na documentação fotográfica (altura, canos, calhas, bicos, acabamento, cobertura, tampa e outros);
- falta de identificação fotográfica dos efetivos beneficiários;

g) Vol. V, folhas 866 a 869: Peça 40, p. 100-103. Trata-se Parecer Técnico 02/2015 – CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 22/4/2015, que já serviu de fundamentação à instrução anterior. Com base nos registros inseridos na relação constante das p. 45-99, ratifica a existência de inconsistências das comprovações apresentadas, concluindo pela “reprovação total” das três metas previstas (construção das cisternas, capacitação dos pedreiros e capacitação dos beneficiários). Ratifica as incompatibilidades entre os documentos encaminhados pelo responsável, as irregularidades antes apontadas e a inconsistência das comprovações de realização das metas.

30. Registre-se que os vários documentos já existentes nos autos quando da elaboração da instrução anterior (Peça 25) encontram-se indicados no parágrafo 6 desta Instrução, em termos tais e quais os constantes daquela (Peça 25, item 6), que, por sua vez, resumiam os registros já feitos na instrução inserida na Peça 3.

31. Neste ponto, pode-se retomar a argumentação apresentada pelo responsável na defesa antes apresentada, agora considerando as informações resultantes da diligência.
32. Conforme indicado nos parágrafos 22-23, o responsável argumenta considerando dois aspectos:
- a) a obra teria sido totalmente executada, tendo as cisternas sido entregues aos beneficiários previstos no Plano de Trabalho do Convênio, não tendo ocorrido dano ao erário;
  - b) o órgão repassador acusou a falta de comprovação da efetiva entrega das cisternas, mas não teria realizado vistoria *in loco* para fundamentar esta ocorrência nem aportado aos autos as peças técnicas onde teriam sido examinados os fatos que levaram à conclusão pela inexecução do Convênio.
33. A respeito do primeiro aspecto, o responsável alega, especialmente, como fundamento à inexistência de dano ao erário, que:
- a) os recursos teriam sido integralmente aplicados no objeto pactuado;
  - b) atualmente, as cisternas estão em uso, beneficiando a população;
  - c) atualmente, o sistema SIG Cisternas está preenchido conforme solicitado pelo MDS.
34. Em oposição a essas alegações, cabe ressaltar, respectivamente, que:
- a) não houve comprovação da aplicação dos recursos no objeto pactuado, sendo exatamente esta a questão fundamental da TCE. Desde o início de 2012, já examinando a prestação de contas final apresentada pelo responsável, o MDS apontava inexistência dessa comprovação. No início de 2013, as peças técnicas de exame das contas passaram a considerar documentos complementares relativos à execução do Convênio, encaminhados posteriormente, mas todas as análises acabaram ratificando a inexistência de tal comprovação. O responsável foi notificado acerca da situação irregular, em 25/7/2012 e em 28/1/2014, mas não se manifestou;
  - b) não há comprovação de que as cisternas que o responsável alega estarem em uso correspondem àquelas previstas no Convênio, uma vez que ele não demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as cisternas utilizadas pela população;
  - c) a afirmação de que, atualmente, os registros no sistema SIG Cisternas se encontrariam regularizados fundamenta-se no Parecer Técnico 02/2015 que, além de não trazer essa informação, aponta a incompatibilidade de tais registros, terminando por concluir pela reprovação total das três metas previstas no Convênio (Peça 2, p. 75-81).
35. A respeito do segundo aspecto, o responsável alega, especialmente, que:
- a) o MDS não teria fiscalizado nenhuma das cisternas;
  - b) o MDS, diante das irregularidades apuradas, não teria adotado providências para efetiva comprovação *in loco* da construção das 522 cisternas;
  - c) não haveria indicação dos itens fraudados ou falsificados;
  - d) as páginas 838 a 865, onde estão registradas as irregularidades, não se encontravam nos autos.
36. Quanto a essas alegações, cabe contrapor, em correspondência, o seguinte:
- a) há contradição entre a alegação de que o órgão concedente não teria fiscalizado nenhuma das cisternas e a informação inserida imediatamente antes (parágrafo 22, alínea “b”), onde o próprio responsável indica exatamente uma fiscalização *in loco*. O relatório ali referido (Peça 1, p. 122-128), de 22/1/2010, explicita a realização de vistoria nas cisternas até então em execução, todas incompletas. Embora os recursos tenham sido repassados em 10/12/2008 (Peça 1, p. 116), Relatórios de Acompanhamento elaborados pela própria Prefeitura (Peça 34, p. 68-96), informaram execução, até fevereiro/2010, de apenas 43 cisternas, valendo lembrar que o prazo de vigência do

Convênio era, então, 30/4/2010 (Peça 1, p. 94). Outros relatórios do mesmo tipo (Peça 37, p. 50-96) informaram execução, até novembro/2010, de 156 cisternas, quando o prazo de vigência, aditivado, passara para 25/4/2011 (Peça 1, p. 178-180);

b) não cabe ao MDS, mas ao responsável pela execução do Convênio, adotar providências para comprovar a execução das cisternas, conforme o previsto no Termo por ele firmado e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 (itens 2.2.11 a 2.2.22 e 9.1 a 10.3 do Termo de Convênio – Peça 1, p. 92-94 e 102-104);

c) todos os pareceres presentes nos autos tratam de indicar não só as fraudes e falsificações constatadas, mas, adicionalmente, todas as incompatibilidades existentes na documentação comprobatória apresentada, demonstrando, ao cabo, a inexistência de nexo de causalidade entre os recursos descentralizados e o objeto cuja execução o responsável tentou comprovar junto ao ministério;

d) as páginas 838 a 865, cuja inexistência nos autos foi acusada pelo responsável, encontram-se, agora, inseridas na Peça 40, p. 45-99, estando nelas consignadas as irregularidades verificadas quanto a cada cisterna dada por ele como executada e entregue aos beneficiários, demonstrando a falta de validade da documentação comprobatória por ele enviada.

37. Vale informar, quanto às normas a serem seguidas na execução e prestação de contas do Convênio, que a Metodologia de Trabalho definida, que, por padrão, faz parte dos Planos de Trabalho (Peça 23, p. 29-31) referentes ao Programa Cisternas (Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais), exige o cadastramento das famílias a serem beneficiadas e o registro detalhado sobre essas famílias e as cisternas entregues a cada uma, incluindo registro das coordenadas geográficas de cada cisterna, com utilização do Sistema de Posicionamento Global – GPS, Termos de Recebimento individualizados e registro fotográfico da cisterna e dos beneficiários, tudo conforme formulários padrões disponibilizados pelo MDS e cadastramento de dados no Sistema SIG Cisternas, segundo orientações próprias. Essas exigências estão consignadas, também, nos itens 2.2.13 e 2.2.14 do Termo de Convênio.

38. Vale ressaltar que o Projeto Técnico do Programa Cisternas elaborado pela Prefeitura Municipal de Acopiara (Peça 32, p. 64-85), firmado pelo responsável em 23/7/2008, contempla, além de detalhamento de todo o processo de execução das cisternas e realização das capacitações incluídas nas metas do Convênio, tópicos relativos à Seleção das Famílias Beneficiárias e à Metodologia de Trabalho (p. 77-80), incluindo referências às exigências normativas do MDS e ao processo de cadastramento progressivo no SIG Cisternas até a finalização do projeto, contempladas, também, no item referente às responsabilidades do conveniente (p. 83-85).

39. Conforme o que consta nos autos, o Senhor Antônio Almeida Neto, gestor nos períodos de 2005 a 2008 e de 2009 a 2012:

a) firmou o Termo de Convênio (Peça 1, p. 110);

b) geriu os recursos do Convênio, incumbindo-se de aplicar os recursos federais recebidos para aquisição de materiais para construção de cisternas de placas e os recursos da contrapartida municipal para a realização de despesas com locomoção, alimentação e hospedagem, além de aquisição de material de consumo e pagamento de serviços de terceiros necessários à execução do projeto conveniado;

c) efetuou recolhimento de R\$ 54.524,32 à Conta da União;

d) não conseguiu comprovar a entrega das cisternas previstas no Convênio aos beneficiários nem demonstrar a existência de cada uma delas;

e) não conseguiu comprovar a realização das demais metas previstas no Convênio, relativas à capacitação de pedreiros e beneficiários;

f) no intuito de demonstrar a execução do Convênio, apresentou documentação

inconsistente e contraditória, quanto à qual há indícios de irregularidades como falsificação de assinaturas dos beneficiários nos termos de recebimento e fornecimento de informações falsas sobre a localização das cisternas a serem entregues.

40. À vista dessas constatações, o gestor indicado é, efetivamente, responsável pelo débito.

41. Vale observar que, exceto pelo encaminhamento do Ofício 413/2012, comentado no parágrafo **Error! Reference source not found.**, o responsável não atendeu às notificações do MDS, em nenhum caso apresentando documentação comprobatória aceitável.

42. A respeito da comprovação da execução das cisternas, cabe transcrever o que se acha previsto na Cláusula Segunda, Item 2.2, do Termo do Convênio, dentre os deveres e obrigações do conveniente (Peça 1, p. 94):

2.2.13 inserir e manter atualizadas no Sistema de Informações Gerenciais do Programa de Cisternas (SIG – Cisternas) informações referentes a cada unidade construída e a cada família beneficiária, contendo, no mínimo, as informações constantes no modelo de formulário de “Registro de Cisterna Construída”, fornecido pelo CONCEDENTE;

2.2.14 proceder, finalizada a construção da cisterna, ao registro das coordenadas de localização geográfica de cada cisterna construída, via GPS – Sistema de Posicionamento Global, e ao registro fotográfico da cisterna e do beneficiário, garantindo a sua visualização e da placa de identificação, conforme o modelo padrão de “Registro Fotográfico” fornecido pelo CONCEDENTE, que deverá integrar a prestação de contas do Convênio.

43. Verifica-se descumprimento a esses dispositivos do ajuste, além de seu Item 2.2.12, uma vez que não houve comprovação documental do efetivo recebimento das cisternas a beneficiários selecionados por preencher as condições sociais exigidas pelo Programa de Cisternas (SIG – Cisternas).

44. As constatações registradas nos autos também apontam para descumprimento das Cláusula Nona (prestação de contas não incluindo documentação comprobatória da construção dos bens e execução dos serviços previstos), Subcláusula Primeira da Cláusula Décima (comprovação da execução do Convênio por meio de documentos idôneos e aceitáveis), Cláusula Décima Primeira (Item 11.2.1 – inadimplemento de item do Plano de Trabalho; Item 11.2.2 – falta de segurança quanto à inexistência de falsidade ou incorreção na documentação apresentada).

45. Cumpre, ainda, enfatizar que não foram seguidas as orientações constantes da Metodologia de Trabalho integrante do Plano de Trabalho e, conseqüentemente, do Termo de Convênio, conforme se observa do confronto das constatações com os seguintes trechos desse documento:

#### 7. METODOLOGIA DE TRABALHO

(...)

##### e) Finalização:

1 Fotografar o beneficiário e a cisterna, com sua respectiva placa de identificação e coletar as coordenadas de localização geográfica com GPS de navegação;

2 Preenchimento do formulário de registro de cisterna construída (conforme modelo padrão);

3 Digitação dos formulários de registro de cisterna construída e envio das informações ao MDS, por meio do SIG-Cisternas ou outro meio eletrônico disponibilizado.

46. Da mesma forma, as ocorrências abaixo atestam desobediência aos dispositivos da Portaria Interministerial – MF/MPOG/CGU 127/2008:

– art. 56, incisos I e II; art. 63, inciso I – não apresentação das contas no prazo estabelecido;

– art. 58 – ausência de documentação comprobatória do cumprimento do objeto

conveniado;

– art. 62 – inadimplemento de cláusulas pactuadas, incluindo possível apresentação de documentação contendo falsidade ou incorreção;

– art. 63, inciso II – desaprovação das contas, em decorrência de incidência em inexecução do objeto (alínea “a”) e ausência de documentos, comprometendo o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos (alínea “h”).

47. Os documentos técnicos presentes nos autos mantêm uniformidade quanto à imputação de débito integral, deduzindo-se a quantia já devolvida, considerando que não houve comprovação da construção e da entrega das cisternas aos beneficiários, como previsto no Convênio, não sendo atingido, portanto, seu objetivo social, conforme consignado no Plano de Trabalho (Peça 1, p. 138).

#### *Solicitação de prorrogação de prazo por parte do responsável*

48. O Sr. Antônio Almeida Neto solicitou um adiamento do prazo para análise do presente processo, por 90 dias, para que o mesmo pudesse enviar novos elementos (peça 53). O Exmo. Sr. Ministro-relator concedeu uma prorrogação de trinta dias para atendimento da citação na peça, a partir da notificação dessa prorrogação (peça 54). O despacho foi enviado ao responsável, e recebido em 14/5/2018, conforme AR na peça 57. Decorrido o prazo de trinta dias, não consta nos presentes autos o envio de nenhum novo elemento. Deste modo, justifica-se a reprodução da instrução da peça 49, a qual teve a concordância da Subunidade, da Unidade e do Ministério Público (peças 50, 51 e 52), o que se realizou na presente instrução.

### **CONCLUSÃO**

49. Em face da análise promovida nos itens 22-47 da seção “Exame Técnico”, resta configurada ausência de razão nas alegações de defesa apresentadas, que não lograram afastar o débito imputado ao responsável.

50. Diante da nova citação, expedida conforme a Peça 45, o senhor Antônio Almeida Neto permaneceu revel.

51. Inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta.

52. Desse modo, suas contas devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, conforme se propõe a seguir.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas do senhor Antônio Almeida Neto, CPF 119.697.763-15, Prefeito municipal de Acopiara/CE nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido;

| <b>Data da ocorrência</b> | <b>Valor original do débito (R\$)</b> | <b>Valor original do crédito (R\$)</b> |
|---------------------------|---------------------------------------|--|
|---------------------------|---------------------------------------|--|



|            |            |           |
|------------|------------|-----------|
| 10/12/2008 | 590.841,36 |           |
| 22/6/2011  |            | 54.524,32 |

b) aplicar ao senhor Antônio Almeida Neto, CPF 119.697.763-15, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, se for paga após o vencimento;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas do em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-se o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, esclarecendo ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU);

e) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis, e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), sendo que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

Secex/CE, em 30 de julho de 2018.

*(assinado eletronicamente)*

PAULO AVELINO BARBOSA SILVA  
 AUFC – Matrícula 711-0