

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 009.278/2017-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Ipaporanga - CE

Responsáveis: Francisco Antônio do Amaral (243.606.003-72); Francisco Jaguaribe Filho (243.743.693-68); Francisco Narcélio Torres do Nascimento (001.896.043-01); Francisco Nilson Moreira (027.031.223-49)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social - MDSA (05.526.783/0001-65)

Representação legal: Francisco Fábio Pereira Pinto (7320/OAB-CE), representando Francisco Narcélio Torres do Nascimento; Italo Viana Aragão (27392/OAB-CE) e outros, representando Francisco Nilson Moreira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. MDS. CONSTRUÇÃO DE CISTERNA E CAPACITAÇÃO DE PESSOAS. INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTO COMPROBATÓRIO DA EXECUÇÃO FÍSICA. CITAÇÃO. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. APRESENTAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE DEFESA PELOS DEMAIS. REJEIÇÃO DA DEFESA DO PREFEITO E DO SECRETÁRIO DE OBRAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO PARCIAL. MULTA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DOS DEMAIS.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 69), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 70-71):

### “HISTÓRICO

2. Conforme disposto no termo de convênio, o valor pactuado para a execução do objeto foi da ordem de R\$ 1.056.692,25, a ser disponibilizado no valor de R\$ 1.016.718,45 pela concedente, e R\$ 39.973,80 a título de contrapartida municipal. Contudo, somente houve a efetivação de pagamento pelo MDSA da parcela no valor de R\$ 508.359,23, em 7/12/2009 (peça 1, p. 62).

3. O período de vigência do convênio foi de 30/11/2009 a 31/3/2011 (peça 1, p. 60), tendo a prestação de contas final sido apresentada pelo Ofício 169-a/11, de 7 de novembro de 2011 (peça 1, p. 85).

4. Para assegurar o alcance do objetivo proposto, o projeto foi dividido em quatro metas (peça 1, p. 20): 1) Implementação de Cisternas; 2) Capacitação de Pedreiros; 3) Capacitação de Beneficiários; 4) Capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde, sendo R\$ 1.016.718,45 gastos no investimento (construção de cisternas), e R\$ 39.973,80 gastos no custeio com: Capacitação de Pedreiros (R\$ 7.675,00), Capacitação de Beneficiários (R\$ 31.148,00), e Capacitação de Agentes de Saúde (R\$ 1.150,80).

5. A Nota Técnica 71/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 24/5/2012 que analisou a prestação de

contas final (peça 1, p. 86-91), concluiu que a Convenente não apresentou toda a documentação de comprovação do cumprimento das metas e objetivos relativos aos recursos previstos, recomendando que a convenente fosse diligenciada para que providenciasse e encaminhasse os documentos necessários apontados nos itens 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, e 18 da referida Nota Técnica.

6. O responsável foi informado que a documentação apresentada relativa à prestação de contas final estava incompleta mediante Ofício 29/2012-DEFEP/SESAN/MDS, em 24/5/2012 (peça 11, p. 92), tendo tomado ciência em 4/6/2012 conforme AR (peça 1, p. 93).

7. No Parecer Complementar 18/2013 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 4/10/2013 (peça 1, p. 94-100), após análise dos documentos encaminhados pelo convenente e tendo em vista o não atendimento da solicitação contida na última diligência encaminhada ao município, a área técnica concluiu pela reprovação total das metas dispostas no Plano de Trabalho e a necessidade de glosa dos recursos correspondentes.

8. A Nota Técnica 101/2014-COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 6/11/2014 (peça 1, p. 101-103), solicitou que a convenente fosse notificada a efetuar a devolução da totalidade dos recursos recebidos aos Cofres da União no prazo de 45 dias, a contar do recebimento da notificação. A solicitação foi feita mediante Ofício 1094/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 10/11/2014 (peça 1, p. 103), tendo a convenente tomado ciência em 18/11/2014 (peça 1, p. 105)

9. A Nota Complementar 20/2015-COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 10/2/2015 (peça 1, p. 106-108), concluiu que o convênio apresentava a necessidade do recolhimento dos valores pactuados e sua atualização conforme legislação, e que a não devolução dos recursos no prazo de trinta dias resultaria em instauração da tomada de contas especial. O responsável, Francisco Nilson Moreira, foi notificado mediante Ofício 110/2015-SESAN/MDS, de 18/2/2015 (peça 1, p. 109-110), e por Edital 5/2015, publicado no DOU de 17/3/2015, para regularizar as pendências da prestação de contas final do Convênio 186/2009 (peça 1, p. 111).

10. No Relatório do Tomador de Contas Especial 156/2016 (f. 121-128),. Em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída a Francisco Nilson Moreira, prefeito à época da ocorrência dos fatos (f. 133), em razão do não encaminhamento da documentação exigida para a prestação de contas do Convênio, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 508.359,23.

11. Da análise dos autos, verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao responsável em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa tendo em vista as notificações encaminhadas (peça 1, p. 82-83, (AR) p. 84; p. 92 (AR), 93-94; p. 109-110, p. 111 (Edital), 111 e 115 (Edital).

12. A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a Nota de lançamento 2016NL000354, de 1/9/2016 (peça 1, p. 120-121).

13. O Controle Interno (peça 1, p. 136-139). Concluiu pela irregularidade das contas de Francisco Nilson Moreira mediante Certificado de Auditoria (peça 1, p. 140), bem como o Parecer do Dirigente do Órgão (peça 1, p. 141). Posteriormente, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário atestou haver tomado conhecimento desse posicionamento (peça 1, p. 147).

14. No entanto, verificou-se que a documentação encaminhada pela convenente a título de prestação de contas do convênio não constava dos autos. Dessa forma, antes da análise inicial, em instrução à Peça 2 foi proposta a realização de diligência ao Ministério do Desenvolvimento Social, solicitando cópia dos aludidos documentos.

#### Secex-TCE

15. Na instrução anterior (peça 19, item 38), concluiu-se que não ficou comprovada a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município; motivo pelo qual foi proposta a citação dos seguintes responsáveis, em função do débito apurado: o ex-prefeito, Francisco Nilson Moreira; junto com o então Secretário de Assistência Social e ordenador de despesas, Francisco Narcélio Torres do Nascimento; o Secretário de Obras, Francisco Antônio do Amaral; além do Responsável

Técnico pelo atingimento do objetivo do convênio, Francisco Jaguaribe Filho.

16. Após a instrução que também representava a anuência das instâncias superiores (peça 19), foi encaminhado ofício aos responsáveis, tendo Francisco Nilson Moreira sido citado, por meio do Ofício 2483/2018 (peça 29), conforme AR (peça 32), na data de 27/10/2017 e apresentou defesa à Peça 33.

17. Francisco Antônio do Amaral foi citado, por meio do Ofício 2480/2017 (peça 20), conforme AR (peça 50), na data de 9/11/2017 e não apresentou defesa.

18. Francisco Narcélio Torres do Nascimento foi citado, por meio do Ofício 2482/2017 (peça 26), conforme AR (peça 51), na data de 19/11/2017 e apresentou defesa à Peça 66.

19. Francisco Jaguaribe Filho foi citado, por meio do Ofício 44/2017 (peça 58), conforme AR (peça 64), na data de 22/1/2018 e apresentou defesa à Peça 68.

### **EXAME TÉCNICO**

20. Os responsáveis foram citados pela seguinte ocorrência: não aprovação da prestação de contas final do Convênio 186/2009 (Siconv 707254), em consequência da não apresentação de documentos complementares necessários à comprovação do cumprimento das metas e objetivos, além do cadastro incompleto no Sistema de Informações Gerenciais do Programa de cisternas - SIG\_CISTERNAS, conforme detalhado na Nota Técnica 071/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 24/5/2012, e Parecer Complementar 18/2013/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS.

Sr. Francisco Nilson Moreira (peça 33)

21. A conduta do responsável: na condição de signatário do convênio e gestor máximo do Município de Iraporanga/CE, cabia ao responsável zelar para que os recursos fossem aplicados corretamente e, ao final, apresentar todos os documentos necessários à comprovação da sua boa e regular aplicação. Portanto, ao não apresentar a documentação comprobatória dos gastos e/ou das despesas efetuadas e a documentação complementar o ex-prefeito deu causa ao dano apurado.

### **I. Alegações de defesa**

#### **I.1. Preliminares**

##### **I.1.1. Prescrição (peça 33, p. 2-8)**

22. Defende a tese da prescrição. Com isso, almeja sua exclusão do polo passivo desta TCE, com base no argumento de que estaria amparado na prescrição prevista no art. 189 do Código civil (Lei 10.406/2002, pois já decorridos quase oito anos desde a ocorrência dos fatos até a citação do responsável.

### **Análise**

23. Com efeito, conforme se extrai dos autos, a ordem bancária, correspondente a R\$ 508.359,23, foi autorizada em 7/12/2009 (peça 1, p. 62), tendo sido citado pela data de 9/12/2009. Entretanto, somente em 27/10/2017, passados mais de sete anos da ocorrência, foi efetuada a notificação do responsável pela Secretaria de Controle Externo/GO, conforme documentos acostados ao processo (peças 29 e 32).

24. Não há razão para acolher os argumentos apresentados, não viabilizando assim o prazo prescricional de cinco ou dez anos ou a teoria da irretroatividade. Esta matéria já se encontra pacificada, no âmbito deste Tribunal em consonância com o STF no julgamento do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, em 04/09/2008 e conforme a Súmula-TCU 282, enunciada: 'As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis'.

25. Por fim, faz-se ressalva para a necessidade de atenção quanto ao tipo de ilícito apresentado caso a caso, visto que, ilícitos civis e administrativos não se confundem. Nesse sentido, há que ressaltar que este Tribunal, em recentes julgados (Acórdãos 5.928/2016-TCU-2ª Câmara, rel. VITAL DO RÊGO e 5.939/2016-TCU-2ª Câmara, rel. MARCOS BEMQUERER), tem entendido que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis, com prazo prescricional de cinco anos, não

alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.

26. Nessa linha é a jurisprudência pacificada desta Corte de Contas.

27. Afastada a tese da prescrição, poder-se-ia aventar a possibilidade do prejuízo à defesa pela ocorrência de longo prazo de ocorrência da irregularidade.

28. Todavia, o Tribunal, para efeito de dispensa de instauração de tomada de contas especial, não adota o prazo de cinco anos, mas sim o transcurso do lapso de dez anos, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, com supedâneo no Código de Processo Civil.

29. No presente caso, verifica-se que, além de não ter transcorrido os 10 anos, os elementos aduzidos aos autos indicam que o responsável foi devidamente comunicado das irregularidades apontadas pelo concedente (peça 1; p. 82-83, (AR) p. 84, p. 92 (AR), 93-94, p. 109-110, p. 111 (Edital) e 115 (Edital)), não havendo que se falar em comprometimento ao exercício do direito de defesa em face do longo tempo decorrido entre os fatos e a instauração desta tomada de contas especial.

30. Não é demais ressaltar que, mesmo que decorridos mais de dez anos da ocorrência irregular, em casos semelhantes, nos quais resta evidenciada a ausência de prejuízo ao direito de defesa, a jurisprudência desta Corte tem reiterado que o art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos da citação, preponderando a imputação de débito, caso demonstrada a ausência de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa (Acórdãos 2.511/2015-TCU-Plenário; 2.630/2015-TCU-2a Câmara; 3.535/2015-TCU-2ª Câmara; 9.570/2015 TCU-2a Câmara; 444/2016-TCU-2a Câmara e 2.024/2016-TCU-2a Câmara, dentre outros).

31. Essa linha de entendimento resguarda o reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme enunciado da Súmula TCU 282, exarada em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210/DF, DOU de 10/10/2008.

32. Assim, ante a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário e a ausência de provas aptas a demonstrar o prejuízo à ampla defesa, posiciona-se pelo não acatamento desses argumentos da defesa.

### **1.2. Mérito (peça 33, p. 8)**

33. Defende a tese de execução do objeto proporcionalmente aos recursos liberados. Com isso almeja a extinção desta TCE, com base na documentação, constando a íntegra do processo de prestação de contas junto ao MDS, juntada aos autos (peças 34-45).

#### **Análise**

34. A documentação acostada aos autos observa-se à Peça 34 as cópias das Notas Técnicas 71 e 101/2014/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, além do Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, acompanhados das respectivas notificações. As peças de 35-45, referem-se à documentação encaminhada pelo município a título de prestação de contas ao MDS.

35. Conforme informado pela defesa, trata-se da mesma documentação encaminhada pelo município ao MDA a título de prestação de contas. De modo que a Nota Técnica 71/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, já analisou a referida documentação e concluiu (peça 1, p. 86-91), que a Convenente não apresentou toda a documentação de comprovação do cumprimento das metas e objetivos relativos aos recursos previstos, recomendando que a convenente fosse diligenciada para que providenciasse e encaminhasse os documentos necessários apontados nos itens 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, e 18 da referida Nota Técnica.

36. Por meio de análise e comparações entre dados inseridos no SIG\_CISTERNAS, comprovações entregues (Formulário de Entrega de Cisternas Construídas, Formulário de Registro de Capacitações Realizadas - Pedreiros) e o quantitativo programado de acordo com o Plano de Trabalho, verificou-se pendências para certificação da comprovação de prestação de contas do convênio em epígrafe, chegou-se à seguinte comprovação (peça 1, p. 90):

Tipo de Meta	Quantitativo Programado (a)	Resultado Alcançado (b)	% (B/A)
Capacitação de Pedreiro	53	11	20,75 %
Cisternas construídas	379	12	3,17 %
Capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos - GRH	797	9	0,88 %
Capacitação de Agentes de Saúde	26	0	0%

37. Após nova averiguação no sistema SIO-CISTERNAS, em 25/ 9/13, observou-se, no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, que o conveniente não cumpriu com o pactuado, conforme demonstrado abaixo (peça 1, p. 97):

Tipo de Meta	Quantitativo Programado (a)	Resultado Alcançado (b)	% (B/A)
Construção de Cisternas	759	12	1,58 %
Capacitação de Pedreiros	53	11	10,75 %
Capacitação em - GRH (26 cursos)	759	9	1,18 %
Capacitação para ACS	1	0	0 %

38. A defesa apresentou argumentos novos que podem alterar o entendimento já consubstanciado no Parecer Complementar 18/2013 - CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 4/10/2013 (peça 1, p. 94-100), que após análise de documentação encaminhada pelo conveniente, havia concluído pela reprovação total das metas dispostas no Plano de Trabalho e a necessidade de glosa dos recursos correspondentes.

39. Ao aprofundar a análise sobre o plano de trabalho do referido convênio (peça 13, 32-37), mais especificamente sobre as metas ali discriminadas (peça 13, p. 38-44), constata-se que as conclusões tanto da Nota Técnica 71/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 86-91), quanto do Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 94-100), estão equivocadas quanto à quantificação das metas do Plano de Trabalho.

40. Partindo-se do último quadro modelo tem-se a correta quantificação das metas no caso de aplicação de 100% dos recursos conveniados (peça 13; p. 38-44), destacando que a construção de cisternas foi custeada, exclusivamente, com recursos federais e as capacitações foram custeadas, exclusivamente, com o valor da contrapartida:

Tipo de Meta	Quantitativo programado	Metas	Peça 13
Construção de Cisternas	759	Meta 1	p. 39
Capacitação de Pedreiros	5 oficinas para capacitar 53	Meta 2	p. 40
Capacitação de beneficiários em - GRH (26 cursos)	26 oficinas para capacitar 797	Meta 3	p.41
Capacitação para ACS	1 oficina para capacitar 26	Meta 4	p. 42

41. Assim, ante as irregularidades apontadas nas Notas Técnicas mencionadas, deve ser revisto o posicionamento adotado, em virtude da proporcionalidade da aplicação dos recursos repassados, ante a execução parcial do objeto.

42. Ademais, verifica-se que com a apresentação da cópia integral da documentação de prestação de

contas apresentada, será possível dirimir dúvidas, quanto a algumas evidências documentais que até então não constavam nos autos.

43. Portanto, acata-se parcialmente as alegações de defesa do responsável, em virtude do aproveitamento ao responsável do resultado decorrente da análise a ser feita ante as alegações de defesa apresentadas por Francisco Narcélio Torres do Nascimento, a seguir.

Sr. Francisco Narcélio Torres do Nascimento (peça 66)

44. A conduta do responsável: na condição de Secretário de Assistência Social e Ordenador de Despesas, teria contribuído para a ocorrência de despesas evidentemente ilegais, ao determinar a emissão de empenho em nome do fornecedor, e não adotar as providências em relação à atualização dos dados do SIG\_CISTERNAS e de acompanhar e coordenar a construção das cisternas

## **I. Alegações de defesa**

### **I.1. Preliminares**

#### **I.1.1. Prescrição (peça 66, p. 1)**

45. Defende a tese da prescrição. Com isso, almeja sua exclusão do polo passivo desta TCE, com base no argumento de que estaria amparado na prescrição prevista no art. 189 do Código civil (Lei 10.406/2002, pois já decorridos quase oito anos desde a ocorrência dos fatos até a citação do responsável.

### **Análise**

46. Os argumentos são os mesmos apresentados na defesa de Francisco Nilson Moreira, inclusive foi reapresentada como documento anexo à defesa.

47. De modo que suas alegações foram analisadas nos parágrafos de 23 a 32 desta instrução. Assim, ante a ausência de provas aptas a demonstrar o prejuízo à ampla defesa, posiciona-se pelo não acatamento desses argumentos da defesa.

#### **I.2. Mérito (peça 66, p. 3-11)**

48. Defende a tese de execução do objeto proporcionalmente aos recursos liberados. Afirma que 324 cisternas foram concluídas e entregues às famílias cadastradas e estão em pleno funcionamento. Com isso almeja a extinção desta TCE, com base nos esclarecimentos dos fatos apontados e das respostas às falhas apontadas na Nota Técnica 71/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, com juntada de documentação de comprovação do cumprimento do objeto aos autos (peça 66, p. 13-126), conforme itens seguintes:

##### **I.2.1. Itens 11 e 12 - Capacitação dos pedreiros**

49. Esclarece que, devido à indisponibilidade de profissionais interessados em participar da capacitação, só foi possível capacitar 13 profissionais, número suficiente para a construção das 324 cisternas. Apresenta como prova da capacitação dos pedreiros os seguintes documentos:

- Formulários de registro das capacitações realizadas (peça 66, p. 29-30), com a data, carga horária, local, dados do capacitador e lista nominal dos participantes (peça 66, p. 32);
- Declaração do capacitador Antônio Neto Lacerda de Deus, confirmando a Prestação do Serviço (peça 66, p. 31);
- Declaração do Pedreiro Antônio Geovane Gomes Sousa, declarando a participação no Curso (peça 66, p. 33);
- Declaração do Pedreiro José Maria Rodrigues Alves, declarando a participação no Curso (peça 66, p. 34);
- Declaração do Pedreiro Germano Gomes de Sousa, declarando a participação no Curso (peça 66, p. 35);

- Declaração do ex-presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSAN, declarando a realização da Capacitação de Pedreiros (peça 66, p. 25);
- Certificados de cada Participante (peça 66, p. 37-49).

#### Análise

50. A defesa quer comprovar a capacitação de 13 pedreiros. Deve ser observado que a Nota Técnica 71/CGAA/DEFEP/SESAN/MDS já havia aprovado a capacitação de 11 pedreiros (peça 1, p. 90). Considerando que a meta era de capacitar 53 pedreiros em 5 oficinas (peça 13, p. 40). De modo que, com base no que foi certificado à época, capacitação de 11 pedreiros.

51. Por outro lado, considerando o número de pedreiros capacitados apresentado pela defesa, com base nos formulários de registro das capacitações realizadas (peça 66, p. 29-30), em declarações (peça 66, 31-35) e certificados de participantes (peça 66, p. 37-49), tem-se o número aumentado para 13 pedreiros. Deve ser observado que este quantitativo é o mesmo apresentado pelo convenente no Relatório de Acompanhamento do Programa Cisternas - Mar/Jun/2010 encaminhado por ele ao MDS e analisado por meio da Nota Técnica 198/2010 - CGAA/DEPAD/SESAN/MDS (peça 1, p. 75-77).

52. Assim, embora as declarações sejam recentes, elas convalidam as informações apresentadas à época pelo convenente.

53. A jurisprudência dessa Corte informa sobre a exigência contida no art. 162 do Regimento Interno do TCU, que determina que as provas produzidas perante o TCU devam sempre ser apresentadas de forma documental. As declarações apresentadas em consonância com a jurisprudência dessa Corte de Contas, aliadas a outras evidências, servem como provas documentais.

54. De modo que se comprova a execução física de uma oficina, que capacitou 13 pedreiros, tendo sido comprovado o valor de R\$ 1.535,00 equivalente ao custo de uma oficina.

55. Cabe ressaltar que essa meta estava prevista para ser custeada unicamente com recursos da contrapartida, conforme o plano de aplicação dos recursos (peça 13, p. 36).

56. Portanto as alegações do responsável devem ser acatadas parcialmente, para confirmar a capacitação de 13 pedreiros. Fato que não tem reflexo financeiro sobre o débito nesta tomada de contas, porém, pode influenciar na análise da boa-fê dos responsáveis.

#### I.2.2. Itens 13, 14 e 15 - Capacitação das famílias em gerenciamento de recursos hídricos

57. Esclarece que a capacitação das famílias em gerenciamento de recursos hídricos obedeceu ao critério de proporcionalidade dos recursos liberados, tendo sido capacitado um número aproximado de famílias correspondentes ao número de cisternas executadas (324) com o recurso liberados, conforme a seguinte relação:

Item	Localidade	N. De Famílias beneficiadas
1	Mulungu	31
2	Mulungu	36
3	Estreito	35
4	Água Branca	39
5	Água Branca	35
6	Água Branca	38
7	Água Branca	35
8	Vila Aleixo	39
9	Vila Aleixo	29
10	Vila Aleixo	33
11	Lembrada	22
12	Mundo Novo	39
13	Lagoa do Peixe	41
	Total de Famílias	452

58. Informa que das 452 famílias capacitadas, apenas 324 famílias receberam as cisternas, cuja comprovação pode ser aferida por intermédio dos seguintes documentos:

- Formulários de registro da capacitação realizada (peça 66, p. 51-102) com a lista de beneficiados;
- Declaração da capacitadora Maria Auristela Ferreira Santana atestando a realização da capacitação das famílias em gerenciamento de recursos hídricos (peça 66, p. 103).

#### Análise

59. Os formulários de registro de capacitações realizadas estão preenchidos com os dados dos participantes, e apresentam-se da seguinte maneira: Lagoa do Peixe (peça 66, p. 51-55) com 41 participantes; Água Branca (peça 66, p. 56-59) com 39 participantes; Água Branca (peça 66, p. 60-63) com 35 participantes; Água Branca (peça 66, p. 64-67) com 38 participantes; Água Branca (peça 66, p. 68-71) com 35 participantes; Vila Aleixo (peça 66, p. 72-75) com 29 participantes; Vila Aleixo (peça 66, p. 76-79) com 39 participantes; Vila Aleixo (peça 66, p. 80-83) com 33 participantes; Novo Mundo (peça 66, p. 84-87) com 39 participantes; Estreito (peça 66, p. 88-91) com 35 participantes; Lembrada (peça 66, p. 92-94) com 22 participantes; Mulungu (peça 66, p. 95-98) com 31 participantes; Mulungu (peça 66, p. 99-102) com 36 participantes. Observa-se que todas as capacitações foram realizadas por Maria Auristela Ferreira Santana, confirmando-se a declaração prestada pela mesma à Peça 66, p. 104-104.

60. Desta feita, partindo da meta original de se capacitar 797 pessoas em 26 oficinas (peça 13, p. 41), verifica-se que foram capacitadas 452 pessoas, em 13 oficinas, considerando 2 oficinas em Mulungu, conforme formulários de registro da capacitação realizada (peça 66, p. 51-102) com a lista de beneficiados e declaração da capacitadora Maria Auristela Ferreira Santana atestando a realização da capacitação das famílias em gerenciamento de recursos hídricos (peça 66, p. 103).

61. De modo que, comprovou-se a execução física de 13 oficinas ao custo unitário de R\$ 1.198,00, chegando-se à comprovação do valor de R\$ 15.574,00.

62. Cabe ressaltar que essa meta também estava prevista para ser custeada unicamente com recursos da contrapartida, conforme o plano de aplicação dos recursos (peça 13, p. 36).

63. Portanto as alegações do responsável devem ser acatadas parcialmente, para confirmar a capacitação de 13 oficinas. Fato que não tem reflexo financeiro sobre o débito nesta tomada de contas, porém, pode influenciar na análise da boa-fé dos responsáveis.

#### I.2.3. Item 16 - Formulários de registro de cisterna construída - Divergência de dados

##### I.2.3.1. Fotos ilegíveis dos números das Cisternas

64. Apresenta relação de beneficiários, localidade e numeração de cisternas (peça 66, p. 5-6), acompanhada de novas fotografias (peça 66, p. 108-126 e Peça 67, p. 1-11).

#### Análise

65. A análise deste tópico é feita de maneira específica, logo a seguir, no tópico I.2.3.4. Formulários que estão com fotos ilegíveis.

##### I.2.3.2. Formulários que não foram enviados

66. Encaminha cópias dos formulários (peça 67, p. 12-31), que não haviam sido enviados anteriormente, com as devidas informações, conforme relação à Peça 66, p. 6.

#### Análise

67. Segundo o Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 97 e 98) não haviam sido encaminhados os seguintes termos de recebimentos: 73, 96, 148, 150, 175, 191, 232, 233, 234, 235, 236, 250, 251, 255, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359; 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 379, 380.

68. Analisando a documentação encaminhada (peça 67, p. 12-31), confirma-se os formulários de registro de cisterna construída de números: 73, 96, 148, 150, 175, 191, 232-236, 250, 251, 255, 320, 321, 322, 323, 324. Ficando pendentes demais correspondentes aos seguintes números: 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359; 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 378, 379, 380.

69. Cabe ressaltar que os recursos federais estavam todos destinados ao custeio dessa meta, conforme o plano de aplicação dos recursos (peça 13, p. 36). Sendo que as metas referentes às qualificações eram por conta dos recursos da contrapartida.

70. A meta original era a construção de 759 cisternas, com um custo unitário de R\$ 1.339,55, conforme planilha de orçamento geral - resumo (peça 13, p. 43). Todavia, considerando, os recursos repassados, que equivalem a 50% do valor avençado, a meta parcial equivale a 379 cisternas.

71. Adentrando-se aos autos com maior acuidade, ao se averiguar o número de cisternas construídas, por meio comprovação do correspondente número de formulários à peça 11 (p. 28-194) foram averiguados formulários de cisternas em ordem sequencial de 1 a 206. Nesta averiguação, faltam as seguintes cisternas: 8, 14, 16, 28, 34, 35, 38, 41, 42, 59, 68, 73, 81, 82, 86, 89, 90, 96, 100, 104-106, 118, 119, 127, 132, 134, 135, 148, 149, 150, 151, 165, 166, 169, 172, 175, 185, 186, 187, 189, 191, 195, 198). Porém, algumas delas constam na peça 12, são elas: 8 (peça 12, p. 127), 14 (peça 12, p. 26), 16 (peça 12, p. 111), 28 (peça 12, p. 113), 34 (peça 12, p. 128), 35 (peça 12, p. 130), 59 (peça 12, p. 124), 68 (peça 12, p. 129), 81 (peça 12, p. 115), 82 (peça 12, p. 123), 86 (peça 12, p. 114), 89 (peça 12, p. 122), 90 (peça 12, p. 121), 100 (peça 12, p. 103), 118 (peça 12, p. 109), 119 (peça 12, p. 111), 127 (p. 132), 132 (p. p. 141), 134 (p. 142), 135 (p. 143), 149 (peça 12, p. 108), 151 (peça 12, p. 117), 166 (peça 12, p. 119), 169 (peça 12, p. 110), 172 (peça 12, p. 120), 185 (peça 12, p. 104), 186 (peça 12, p. 107), 187 (peça 12, p. 118), 189 (peça 12, p. 116), 195 (peça 12, p. 105).

72. Portanto, nos formulários de 1 a 206, não foram encontrados os formulários de 14 cisternas, a saber: 38, 41, 42, 73, 96, 104-106, 148, 150, 165, 175, 191, 198.

73. À peça 12 (p. 2-132) foram averiguados formulários de 207 a 319, que também estavam em ordem sequencial e notou-se a falta das seguintes cisternas: 210, 215, 227, 230, 232-236, 250, 251, 255, 294. Porém, algumas delas estavam fora de ordem, são elas: 227 (p. 125), 230 (p. 131), 294 (p. 78).

74. Portanto, nos formulários de 207 a 319, não foram encontrados os formulários de 10 cisternas, a saber: 210, 215, 232-236, 250, 251 e 255.

75. Assim, embora, na prestação de contas, tenha sido apresentado um relatório de beneficiários para 300 cisternas (peça 12, p. 133-139) havia sido comprovada a execução de 295 cisternas dos 319 formulários apresentados. Faltaram a comprovação dos seguintes 24 formulários (38, 41, 42, 73, 96, 104-106, 148, 150, 165, 175, 191, 198, 210, 215, 232-236, 250, 251, 255).

76. Por sua vez, considerando os novos elementos trazidos aos autos (peça 67, p. 12-31), a defesa conseguiu comprovar, por meio de novos formulários, a execução de 14 dessas cisternas (73, 96, 148, 150, 175, 191, 232-236, 250, 251, 255), das que faltavam nos formulários de peças 11 e 12 e acrescentou mais 5 novos formulários, correspondentes às cisternas de números (320-324). Portanto, após a análise desses novos elementos comprovou-se a execução de 314 cisternas, restando a comprovação de 10 cisternas, a saber: 38, 41, 42, 104-106, 165, 198, 210, 215.

77. Todavia, ampliando a análise, para incluir a documentação de prestação de contas (peças 34-46) encaminhada pela defesa de Francisco Nilson Moreira, constata-se a execução de mais 9 cisternas, as de números: 38, 41, 104-106 (peça 35); 165, 198 (peça 36); 210 (peça 37) e 215 (peça 67, p. 39). Restando apenas a cisterna 42 sem comprovação.

78. Portanto, comprovou-se a execução de 323 cisternas.

79. Em função da não comprovação de 56 cisternas de uma meta parcial de 379 cisternas, acatam-

se, parcialmente, as alegações de defesa, para concluir que foram comprovados o valor equivalente a 323 cisternas, com custo unitário de R\$ 1.339,55, que corresponde ao valor total de R\$ 432.674,65. Remanescendo o **débito** equivalente à diferença entre o valor total repassado de R\$ 508.359,23 menos o valor comprovado de R\$ 432.674,65 que resulta em **R\$ 75.684,58**, considerando a meta reduzida.

#### I.2.3.3. Formulários que estão assinados por outra pessoa sem identificação de vínculo

80. Encaminha formulários (peça 67, p. 32-45), acompanhados das respectivas declarações, justificando e indicando o vínculo da pessoa que recebeu a cisterna, conforme relação (peça 66, p. 6-7).

##### Análise

81. Os formulários sem identificação de vínculos apontados no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98) são: 11, 26, 167, 213, 215, 269, 275, 306, 286, 287. A defesa apresentou declarações assinadas pelos beneficiários das cisternas: 167, justificando a assinatura no formulário feita pelo esposo (peça 67, p. 35-36); 213, justificando a assinatura no formulário feita pelo pai (peça 67, p. 37-38); 215, justificando a assinatura no formulário feita pela vizinha. Os demais formulários foram apresentados com as assinaturas feitas pelos próprios beneficiários.

82. Diante das justificativas e apresentação dos formulários questionados, que elidem as irregularidades apontadas, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.4. Formulários que estão com fotos ilegíveis

83. Apresenta relação de beneficiários, localidade e numeração de cisternas (peça 66, p. 7-8), acompanhada de novas fotografias (peça 67, p. 46-74).

##### Análise

84. Os formulários com fotos ilegíveis constatados no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98) são: 8, 14, 16, 28, 34, 35, 59,68, 81, 82, 86, 89, 90, 100, 118, 119, 149, 151, 166, 169, 172, 185, 186, 187, 189, 195, 227, 230. A defesa apresentou novas fotos das cisternas contendo a numeração legível conforme relação contida no mencionado parecer.

85. Ante as fotos apresentadas com visualização da referida numeração, elidindo as irregularidades apontadas, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.5. Formulários sem assinatura

86. Apresenta o formulário da cisterna de número 12, devidamente assinado pela beneficiária, Maria Soares de Almeida, situada em Lagoa do Barro, conforme documentação (peça 67, p. 76).

##### Análise

87. O formulário referente à cisterna 12, que estava sem assinatura, conforme constatado no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98) foi apresentado pela defesa, agora, devidamente assinado.

88. Ante a verificação da assinatura no formulário, elidindo as irregularidades apontadas, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.6. Formulários sem assinatura do beneficiário e sem identificação do responsável pelas informações

89. Apresenta o formulário da cisterna de número 37, acompanhado de fotografia e numeração da cisterna, de maneira, legível, com a assinatura da beneficiária, Maria Zacarias da Silva, na localidade de Lagoa do Barro, tendo Antônio Alexandre M Odorico, como responsável pelas informações, conforme documento à Peça 67, p. 78.

##### Análise

90. O formulário referente à cisterna 37, que estava sem assinatura e sem identificação do beneficiário, conforme constatado no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98) foi apresentado pela defesa, agora, devidamente identificado e assinado.

91. Ante a apresentação do preenchimento dos dados no formulário em questão, elidindo a irregularidade apontada, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.7. Formulários sem assinatura do responsável pelo recolhimento das informações

92. Apresenta novos formulários das cisternas (peça 67, p. 79-90), com as assinaturas dos responsáveis pelo recolhimento das informações, conforme relação (peça 66, p. 8-9).

#### Análise

93. Conforme constatado no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98), os formulários sem assinatura do responsável pelo recolhimento das informações correspondiam aos seguintes números de cisternas: 47, 60, 63, 67, 105, 106, 190, 219, 231, 294, 309.

94. Ante a apresentação dos formulários devidamente assinados pelo responsável pelo recolhimento das informações, elidindo as irregularidades apontadas, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.8. Formulários que estão assinados por outras pessoas sem identificação de vínculo com o beneficiário e sem identificação do responsável pelo recolhimento das informações

95. Apresenta os formulários (peça 67, p. 91-111) acompanhados das respectivas declarações justificando e indicando o vínculo da pessoa que recebeu a cisterna e assinou o formulário, bem como a identificação do responsável pelo recolhimento das informações, Antônio Alexandre M. Teodorico, conforme relação à peça 66, p. 9-10.

#### Análise

96. Conforme constatado no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98), os formulários que estão assinados por outras pessoas sem identificação de vínculo com o beneficiário e sem identificação do responsável pelo recolhimento das informações correspondem aos seguintes números de cisternas: 15, 41, 57, 117, 121,131, 133, 141, 142, 180, 272, 296, 314, 291, 293.

97. Ante a apresentação dos formulários assinados pelos beneficiários e as declarações justificando o vínculo dos que assinaram no lugar do beneficiário, como a cisterna 57, cujo formulário foi assinado pela mãe da beneficiária (peça 67, p. 95); a cisterna 142, cujo formulário foi assinado pelo esposo da beneficiária (peça 67, p. 102); a cisterna 296, cujo formulário foi assinado pela madrastra da beneficiária; a cisterna 314, cujo formulário foi assinado pelo vizinho do beneficiário (peça 67, p. 108) e a cisterna 293, cujo formulário foi assinado pela avó da beneficiária; elidindo as irregularidades apontadas, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.9. Formulários que estão sem identificação do responsável pelo recolhimento das informações

98. Apresenta declaração (peça 67, p. 113-115) assinada por Antônio Alexandre Mendes Teodorico, confirmando a responsabilidade e justificando as falhas nas informações contidas nos formulários das cisternas de números 17, 18, ... 317). E declaração (peça 67, p. 116 e 117) assinada por Francisco Diógenes Farias de Sousa, confirmando a responsabilidade e justificando a falha nas informações contidas nos formulários das diversas cisternas relacionadas no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 98).

#### Análise

99. Considera-se que as informações que estão nos quadros 16.1 a 16.8 (peça 67, p. 113 e 114), estão acompanhadas de evidências nos autos que as suportam, pois, Antônio Alexandre Mendes Teodorico foi o responsável pelo recolhimento das informações de várias outras cisternas (peça 12, p. 8, 9, 13-19, 21, 24-39, 42, 50, 55, 56, 59-61, dentre outras).

100. Considerando que as informações que estão nos quadros 16.1 a 16.8 (peça 67, p. 116 e 117), estão acompanhadas de evidências nos autos que as suportam, pois, Francisco Diógenes Farias de Sousa foi o responsável pelo recolhimento das informações de várias outras cisternas (peça 12, p. 40, 41, 43-49, 52-54, 57, 58, 62, 67, 69, 70, dentre outras), e que não foram apresentadas outras pendências em relação a essas cisternas, podem ser aceitas essas declarações para comprovar o recolhimento das informações da execução das cisternas constantes nos quadros mencionados.

101. Desse modo, as declarações e justificativas apresentadas pela defesa apresentando os responsáveis pelas informações levantadas nos formulários atendem à formalidade requerida no feito.

102. Ante a documentação apresentada, elidindo as irregularidades apontadas, acatam-se as alegações de defesa.

#### I.2.3.10. Item 17. Capacitação dos Agentes de Saúde

103. Quanto à capacitação dos agentes comunitários de saúde, esclarece e afirma comprovar a capacitação de 24 agentes comunitários, conforme os seguintes documentos e relação nominal (peça 66, p. 11):

- Declaração (peça 67, p. 119-120) da capacitadora Maria Auristela Ferreira Santana atestando a realização da Capacitação das Agentes Comunitárias de Saúde, atestando a realização da capacitação no dia 9/3/2010, com uma carga horária de 8 horas, realizada no Ponto de Difusão Digital, no total de 24 Agentes Comunitárias;
- Lista de Frequência com as respectivas assinaturas das Agentes Comunitárias de Saúde (peça 67, p. 121-122);
- Declarações das Agentes Comunitárias de Saúde (peça 67, p. 123-125): Cosma da Silva Camilo Sousa, Gonçalves Lopes da Silva, Gonçalves Alves do Nascimento, confirmando a participação na referida capacitação.
- Declaração da Ex-Presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (peça 67, p. 126), Maria Rodrigues Cavalcante, confirmando a realização da Capacitação das Agentes Comunitárias de Saúde.

#### Análise

104. A documentação apresentada corrobora a realização da capacitação das agentes comunitária de saúde. A lista de presença com as assinaturas das participantes (peça 67, p. 121-122) corresponde com a listagem de participantes (peça 67, p. 120). As declarações das agentes comunitárias (peça 67, p. 123-125) reforçam a evidência do acontecimento, assim como a declaração feita pela capacitadora (peça 67, p. 119).

105. A meta prevista era de 1 oficina. Essas listas comprovam a execução física do evento, sendo comprovado o valor de R\$ 1.150,80, equivalente ao custo da oficina. Mesmo considerando que foram capacitados 24 agentes ao invés de 26, considerando que o custo foi estipulado por oficina, o valor comprovado equivale ao total previsto.

106. Cabe ressaltar que essa meta, também, estava prevista para ser custeada unicamente com recursos da contrapartida, conforme o plano de aplicação dos recursos (peça 13, p. 36).

107. Desse modo, acatam-se as alegações de defesa.

#### Sr. Francisco Jaguaribe Filho (peça 68)

108. A conduta do responsável: na condição de Responsável Técnico, assinou toda documentação da prestação de contas final atestando o atingimento de todas as metas programadas no Plano de Trabalho.

#### I. Alegações de defesa

##### I.1. Preliminares

109. Defende a tese de ilegitimidade passiva, com a pretensão de ser excluído dos autos, com base na argumentação de que, embora tenha assinado os documentos de prestação de contas em caminhados ao MDS, o fez pelo fato de ter sido o responsável pelo preenchimento da referida documentação, e acompanhamento do processo de prestação de contas junto ao ministério, como função do seu cargo de assessor de gabinete, enquanto o exercia, por sua vez não era responsável técnico, tampouco atuou como ordenador de despesa, ou responsável financeiro pelo convênio.

#### Análise

110. De fato, consta nos autos a assinatura de Francisco Jaguaribe Filho no Relatório de execução físico-financeira (peça 10, p. 37); na Relação de pagamentos (peça 10, p. 39-42) e na Relação de bens (peça 10, p. 43) como anexos da documentação de Prestação de Contas. A responsabilidade técnica no preenchimento da prestação de contas existe para que seja corroborada a veracidade dos dados ali preenchidos.

111. O fato de ter preenchido a documentação de prestação de contas e ter assinado como responsável técnico sem saber das implicações legais que envolvem tal comprometimento não o isenta dessa responsabilidade. Pois o desconhecimento da lei não exime a conduta irregular do agente.

112. Portanto, não há que se falar em ilegitimidade passiva do responsável técnico pelo preenchimento da prestação de contas. Por isso sua responsabilidade foi incluída nos autos.

113. Desse modo, suas alegações de defesa não devem ser acatadas.

#### I.2. Mérito

114. Defende a tese de aproveitamento do resultado das alegações de defesa apresentada por Francisco Narcélio Torres do Nascimento, com o intuito de se livrar das irregularidades apontadas a ele, com base no argumento de que aquela defesa contém elementos que suprimem as falhas apontadas.

#### Análise

115. A prestação de contas apresentada originalmente apresentava uma relação de beneficiários para cisternas (peça 12, p. 133-139), dando conta da construção de 300, mas apresentou formulários de entrega correspondentes a 319 cisternas (peças 11, p. 28-194 e 12, p. 2-132), onde na verdade se comprovava a execução de 295 cisternas dos 319 formulários apresentados e isso é o que foi atestado pelo responsável técnico pela prestação de contas. Por sua vez, a defesa de Francisco Narcélio Torres do Nascimento apresentou elementos novos, elidindo as irregularidades apontadas na Nota Técnica e Parecer complementar do MDS, para demonstrar a execução de 323 cisternas. Observa-se que, dirimidas as irregularidades inicialmente apontadas, só restou por parte dos responsáveis a solidariedade no débito referente à comprovação da execução de 56 cisternas.

116. Por outro lado, não foi suscitada qualquer fraude na elaboração da prestação de contas, uma vez que o responsável técnico que preencheu a prestação de contas assinou os formulários da prestação de contas final atestando o cumprimento de parte do objeto do convênio, de que haviam sido construídas 300 Cisternas, totalizando o valor de R\$ 515.344,48 e não a totalidade das metas.

117. Porém, na própria documentação encaminhada havia uma incompatibilidade quanto ao número correto de execução de cisternas, a dúvida suscitada estava no quantitativo de cisternas executadas, 300 ou 319. Sendo que na verdade, haviam sido comprovados à época a construção de 295 cisternas e, agora, comprovada a execução de 323 cisternas.

118. Desta forma, com amparo na jurisprudência dessa Corte de Contas (Acórdão 10.725/2016-2ª Câmara), conclui-se que eventual falha na elaboração da prestação de contas há que ser considerada impropriedade formal incapaz de macular a lisura na aplicação dos recursos públicos recebidos, ante a prova da boa e regular execução de grande parcela do objeto do convênio, expressada pelas notas fiscais, formulários, fotografias das cisternas com os beneficiários, além das Declarações de diversos envolvidos no processo executivo do objeto.

119. Neste caso, ficou evidenciado o débito relativo à construção de 56 cisternas, porém o

preenchimento da documentação de prestação de contas não deu causa ao débito. O débito se deu pelo não atingimento de metas previstas no Termo. Portanto suas alegações de defesa devem ser acatadas.

Sr. Francisco Antônio do Amaral (Revel)

120. A conduta do responsável: na condição de Secretário de Obras de Ipaporanga/CE, certificou que todos os serviços e/ou materiais referentes à execução do Convênio 186/2009 (Siconv 707254) foram executados ou recebidos pelo Município de Ipaporanga/CE.

121. Apesar de Adelson Ferreira de Figueiredo ter sido citado, não apresentou alegações de defesa. Desse modo, nos termos do § 8º, art. 202, do RI-TCU, o responsável deve ser considerado revel, para todos os efeitos.

122. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

123. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos certificados por ele, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

124. De acordo com o relatório do tomador de contas, o dano ao erário apurado nesta TCE configurou-se pela irregularidade na comprovação da aplicação dos recursos, uma vez que a documentação apresentada na prestação de contas continha inconsistências a serem sanadas. As irregularidades indicadas nos pareceres do MDS impossibilitaram a aprovação das contas, conforme especificado no Parecer Complementar 18/2013-CGAA/DEFEP/SESAN/MDS (peça 1, p. 94-100).

125. Os apontamentos feitos possuem o condão de demonstrar que a execução física e a financeira do programa não foram totalmente comprovadas na prestação de contas analisada pelo órgão repassador. Nesse sentido, a irregularidade na execução física e na execução financeira do objeto foi materializada pela falta de apresentação de documentos que permitissem à área técnica do MDS atestar tanto o cumprimento total da execução do objeto quanto a sua correlação com a aplicação dos recursos pactuados.

126. Configurada a revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas e a solidariedade no débito referente à inexecução de 56 cisternas.

Análise conclusiva

127. Importa recapitular que para o Convênio 186/2009 com prazo final para 31/3/2011, o projeto foi dividido em quatro metas quantificadas (peça 13, p. 38-44):

- 1) Implementação de Cisternas - R\$ 1.016.718,45;
- 2) Capacitação de Pedreiros - R\$ 7.675,00;
- 3) Capacitação de Beneficiários - R\$ 31.148,00;
- 4) Capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde - R\$ 1.150,80

128. Levando-se em conta que forma repassados 50% dos recursos, e que a construção de cisternas seria custeada pelos recursos federais e as capacitações pelos recursos da contrapartida, tem-se a reprogramação dos quantitativos de metas:

Tipo de Meta	Quant. programado	Quant. possível	Quant. Alcançado - %	Metas-Peça 13
Construção de Cisternas	759	379	323 - 85,22 %	Meta 1- p. 39
Capacitação de Pedreiros	5 oficinas	5	1 oficina - 20 %	Meta 2 - p. 40
Capacitação em GRH	26 oficinas	26	13 oficinas - 50,00 %	Meta 3 - p.41
Capacitação para ACS	1 oficina	1	1 oficina - 100%	Meta 4 - p. 42

129. A prestação de contas final, apresentada em 7/11/2011 pelo Perfeito Francisco Nilson Moreira, foi rejeitada pelo Parecer Complementar 18/2013 da CGAA de 4/10/2013 (peça 12, p. 146-149), com proposta de glosa integral dos recursos repassados, devido a não apresentação de documentos físicos necessários à comprovação da construção, além do cadastro incompleto no Sistema de Informações Gerenciais do Programa de cisternas - SIG\_CISTERNAS).

130. Diante da análise feita nas alegações de defesas apresentadas, chegou-se à conclusão de que foram atingidas parcialmente as metas 2, 3, e, totalmente, a meta 4. Porém essas metas foram custeadas com recursos da contrapartida. Fato que não interferem no valor do débito desta TCE.

131. Quanto ao cumprimento da meta 1, tem-se a seguir.

Quanto à meta 1 - construção de cisternas de placa (recursos federais)

132. A documentação de prestação de contas indica, no Relatório de Execução físico-financeira (peça 10, p. 37), a execução física programada de 759 cisternas e a execução física executada de 300 cisternas, no qual deveria ter sido aplicado o valor total de R\$ 532.524,62, assim distribuídos: R\$ 508.359,23 da concedente; R\$ 6.528, de contrapartida e R\$ 17.637,38 de rendimento de aplicação financeira.

133. No Relatório de Execução receita e despesa (peça 10, p. 38), consignou-se o saldo de R\$ 17.180,10.

134. Na Relação de Pagamentos (peça 10, p. 39-42), foi anotado o pagamento de R\$ 515.344,48 referente à execução de 300 unidades, com custo unitário de R\$ 1.717,81.

135. Em relação às despesas, foram apresentados os seguintes documentos: Nota Fiscal 29, de 30/3/2010 (peça 10, p. 100), no valor de R\$ 55.171,50, e cheque 850001 (peça 10, p.108); Nota Fiscal 30, de 30/3/2010 (peça 10, p. 102 ), no valor de R\$ 9.795,00, e cheque 850001 (consta apenas no extrato, mas não foi apresentada cópia); Nota Fiscal 31, de 16/4/2010 (peça 10, p. 105), no valor de R\$ 55.171,50 , e cheque 850002 (consta apenas no extrato, mas não foi apresentada cópia); Nota Fiscal 32, de 16/4/2010 (peça 10, p. 104 ), no valor de R\$ 4.897,50, e cheque 850003 (peça 10, p. 108); Nota Fiscal 43, de 1/6/2010 (peça 40, p. 89), no valor de R\$ 56.274,93, e cheque 850022 (peça 9, p. 55); Nota Fiscal 44, de 14/6/2010 (peça 10, p. 127 ), no valor de 55.171,50, e cheque 850024 (peça 10, p. 126); Nota Fiscal 45, de 21/7/2010 (peça 10, p. 152 ), no valor de R\$ 66.205,80, e cheque 850036 (peça 10, p. 154); Nota Fiscal 57, de 24/11/2010 (peça 10, p. 188 ), no valor de R\$ 49.654,35, e cheque 850064 (peça 10, p. 190) ; e Nota Fiscal 47, de 8/9/2010 (peça 10, p. 93), no valor de R\$ 87.674,40, e cheque 850037 (peça 10, p. 95), totalizaram o montante de **R\$ 440.016,48**.

136. Deve ser enfatizado, que estas despesas se referem apenas à meta 1, construção de cisternas, cujo custeio foi feito com verbas federais. Pois, as oficinas foram executadas com o valor da contrapartida.

137. Para a construção das cisternas assinou-se um Contrato de Termo de Adesão de Serviço de Voluntários nas atividades de Cisterneiros (ausente dos autos), cujos pagamentos totalizaram **R\$ 60.630,00**, todos com o aval do Secretário de Obras de Ipaporanga, Francisco Antônio do Amaral, certificando que os serviços e/ou materiais constantes do processo foram executados ou recebidos pela municipalidade (peça 10, p. 112, 116, 118, 119, 120, 122, 123, 125, 129, 131, 133,

135, 137, 139, 141, 143, 145, 147, 149, 151, 155, 157, 159, 161, 163, 165, 167, 169, 171, 172, 174, 176, 178, 180, 182, 186, e 191 ) e (peça 11, p. 2-4). Não foram enviados os recibos de numeração 4, 6, 11, 12 e 24.

138. Somando-se as despesas apresentadas, obtém-se o valor de **R\$ 500.646,48**. Portanto, as despesas comprovadas nos autos não correspondem à totalidade dos recursos repassados, tampouco correspondem à meta a ser atingida.

139. Os Formulários de Registro de Cisterna construídas registram a entrega de 295 cisternas (peça 12, p. 2-132), e a Relação de Beneficiários por Cisterna o total de 300 cisternas (peça 12, 133-139).

140. Verifica-se, portanto, que há incongruências entre os valores e quantitativos declarados na prestação de contas e a documentação que serve de suporte.

141. Assim, considerando que a meta original era a construção de 759 cisternas. E, considerando, os recursos repassados, que equivalem a 50% do valor avençado, uma vez que os recursos federais foram aplicados exclusivamente na construção de cisternas, a meta parcial que deveria ter sido atendida equivale à execução de 379 cisternas.

142. Ante os novos elementos trazidos aos autos, analisados no item I.2.3.2 desta, chegou-se à conclusão de que faltou a comprovação de 56 formulários de registro de execução de cisternas. Desse modo, foram acatadas parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis, para concluir que foram entregues 323 cisternas. Portanto, considerando o custo unitário de R\$ 1.339,55 por cisterna, aprova-se a quantia aplicada equivalente a R\$ 432.674,65.

143. Com a documentação apresentada, foram parcialmente afastadas as irregularidades contra o ex-prefeito, Francisco Nilson Moreira, que não encaminhou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e nem a essa Corte de Contas a documentação de comprovação do total cumprimento das metas e objetivos relativos aos recursos repassados, remanescendo o débito equivalente ao custo de 56 cisternas.

144. O Secretário de Assistência Social, Francisco Narcélio Torres do Nascimento, Ordenador de Despesas, por sua vez, assinou o Contrato de Compra e Venda com a empresa Francisco Mendes Viana - ME, para aquisição de material de construção e ferramentas destinadas a atender o Programa Cisternas para Armazenamento de Água, no valor de R\$ 852.372,18, tendo homologado e adjudicado o pregão presencial 01/2010/PP ao licitante Francisco Mendes Viana - ME (peça 10, p.32-35); e (peça 14, p. 31), não deve responder pelo débito remanescente, uma vez que o material comprado e pago foi entregue nas localidades, conforme análise feita na instrução anterior, que também, livrou a empresa da responsabilidade nestes autos, em função da limitação de sua responsabilidade ao fornecimento do material de construção das cisternas, tendo sido verificado o nexo de causalidade entre todas as notas fiscais e recibos, comprovando assim a entrega do material. Embora ele fosse o ordenador de despesas, não era responsável pelo acompanhamento de obras, nem pelo cumprimento de metas quanto à execução das cisternas, pois essa função era do secretário de obras.

145. O Responsável Técnico pelo preenchimento da prestação de contas do convênio, Francisco Jaguaribe Filho, assinou os formulários da prestação de contas final atestando o cumprimento do objeto do convênio de que foram construídas 300 Cisternas, totalizando R\$ 515.344,48. Todavia, na própria documentação encaminhada havia uma incompatibilidade quanto ao número correto de execução de cisternas, a dúvida suscitada era de 300 ou 319. Sendo que na verdade, haviam sido comprovados à época a construção de 295 cisternas e, agora, por ocasião dos novos elementos, acatou-se a execução de 323 cisternas.

146. Desta forma, eventual falha na elaboração da prestação de contas há que ser considerada impropriedade formal incapaz de macular a transparência na aplicação dos recursos públicos recebidos, ante a prova da boa e regular execução parcial do objeto do convênio, expressada pelas notas fiscais, formulários e fotografias das cisternas com os beneficiários, além das declarações de diversos envolvidos no processo executivo do objeto, com respaldo nas evidências constantes nos autos. Assim, sua responsabilidade deve ser excluída nestes autos.

147. Tem-se ainda que Francisco Antônio do Amaral, na condição de Secretário de Obras de Iporanga/CE, que certificou que todos os serviços e/ou materiais constantes desse processo foram executados ou recebidos pela municipalidade, sem garantir a correlação entre a aplicação dos recursos e efetivo cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho do referido convênio. Portanto, sua responsabilidade deve ser solidária no débito.

#### Débito

148. O débito corresponde à diferença entre o valor total repassado de R\$ 508.359,23 menos o valor comprovado de R\$ 432.674,65, referente às 323 cisternas, cujo custo unitário da cisterna era de R\$ 1.339,55, conforme orçamento (peça 13, p. 43). Portanto, o débito equivale a R\$ 75.684,58 em valor original.

#### Análise da boa-fé

149. Em se tratando de processo em que uma das partes interessadas, Francisco Antônio do Amaral, não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, e Francisco Nilson Moreira reafirmou a comprovação na execução parcial do objeto, sem justificar o motivo pelo qual não foi obtida a meta estipulada no Termo avençado, conseguindo a seu favor a comprovação 85,22 % da meta possível, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do último responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

### **CONCLUSÃO**

150. Em face da análise promovida conclui-se pela exclusão das responsabilidades de Francisco Narcélio Torres do Nascimento e de Francisco Jaguaribe Filho. Por outro viés, as condutas de Francisco Nilson Moreira e de Francisco Antônio do Amaral causaram dano ao erário em decorrência da não comprovação do cumprimento das metas e objetivos do Convênio 186/2009 - Siconv 707254, além do cadastro incompleto no Sistema de Informações Gerenciais do Programa de cisternas - SIG\_CISTERNA, em decorrência de irregularidade na execução física e financeira, ante a ausência de documentos que permitissem atestar a devida correlação na aplicação dos recursos repassados e a completa execução do objeto, restando a devida comprovação da execução de 56 cisternas de um total possível de 379 cisternas, ante a liberação de 50% dos recursos pactuados.

151. Com efeito, em função da revelia de Francisco Antônio do Amaral, e da comprovação parcial da aplicação dos recursos pelos demais responsáveis, não foi possível sanear a totalidade das irregularidades a eles atribuídas, porém diminuir o débito imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis remanescentes ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à condenação em débito, bem como aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

- a) . considerar **revel** Francisco Antônio do Amaral (243.606.003-72), ex-Secretário de Obras de Iporanga/CE, com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;
- b) acatar as alegações de defesa de Francisco Narcélio Torres do Nascimento (001.896.043-01) e de Francisco Jaguaribe Filho (243.743.693-68);
- c) rejeitar, parcialmente, as alegações de defesa de Francisco Nilson Moreira (027.031.223-49);
- d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16; inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas **regulares** as contas de Francisco Narcélio Torres do Nascimento (001.896.043-01) e de Francisco Jaguaribe Filho (243.743.693-68), dando-se lhes quitação plena.

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, incisos II; 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas de Francisco Nilson Moreira (027.031.223-49), e de Francisco Antônio do Amaral (243.606.003-72), e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do **prazo de quinze dias**, a contar da notificação, para comprovar, 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.

**Débito** (parágrafo 118)

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
9/12/2009	75.684,58

f) aplicar aos Srs. Francisco Nilson Moreira (027.031.223-49) e Francisco Antônio do Amaral (243.606.003-72), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

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

h) autorizar pagamento das dívidas de Francisco Nilson Moreira (027.031.223-49), e Francisco Antônio do Amaral (243.606.003-72), 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, fixando-lhe 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;

i) alertar aos responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

j) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Social e aos responsáveis, para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, em mídia impressa, aos interessados e aos responsáveis arrolados nestes autos.

k) encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do 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 que entender cabíveis.”

2. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU acatou o posicionamento da unidade instrutora, fazendo apenas a ressalva em relação à necessidade de se observar a proporcionalidade ajustada no termo de convênio (peça 72):

“5. Manifesto, desde já, anuência às razões que nortearam a proposta da unidade técnica, incorporando-as a este parecer, sem prejuízo de tecer algumas considerações, notadamente quanto ao cálculo do débito imputado solidariamente ao então prefeito e secretário de obras.

6. Do total de recursos federais inicialmente pactuado, no montante de R\$ 1.016.718,45, o MDS liberou apenas a primeira parcela de R\$ 508.359,23, em 7/12/2009 (peça 1, p. 52, 62, 106 e 138). Inicialmente, em razão da insuficiência de documentos comprobatórios da execução física do convênio, o órgão concedente concluiu pela imputação de débito correspondente à totalidade dos recursos efetivamente liberados - montante pelo qual os responsáveis foram também citados neste processo.

7. Todavia, com base nos diversos documentos trazidos aos autos, a Secex/CE, ao levar em consideração o repasse parcial de 50% dos recursos federais e recalculando a meta proporcional para a

construção de cisternas - a que se destinava a verba federal -, concluiu ter restado comprovada a aplicação de R\$ 432.674,65 na construção de cisternas, remanescendo um débito de R\$ 75.684,58 (R\$ 508.359,23 - R\$ 432.674,65), nestes termos (peça 69, p. 16):

‘141. Assim, considerando que a meta original era a construção de 759 cisternas. E, considerando, os recursos repassados, que equivalem a 50% do valor avençado, uma vez que os recursos federais foram aplicados exclusivamente na construção de cisternas, a meta parcial que deveria ter sido atendida equivale à execução de 379 cisternas.

142. Ante os novos elementos trazidos aos autos, analisados no item I.2.3.2 desta, chegou-se à conclusão de que faltou a comprovação de 56 formulários de registro de execução de cisternas. Desse modo, foram acatadas parcialmente as alegações de defesa dos responsáveis, para concluir que foram entregues 323 cisternas. Portanto, considerando o custo unitário de R\$ 1.339,55 por cisterna, aprova-se a quantia aplicada equivalente a R\$ 432.674,65.’

8. Com relação às demais metas do convênio, relacionadas à capacitação de pedreiros, de beneficiários e dos agentes comunitários de saúde, a unidade técnica, considerando que ‘essas metas foram custeadas com recursos da contrapartida’, concluiu que tais metas ‘não interferem no valor do débito desta TCE’. Em verdade, a falta de aplicação dos recursos da contrapartida com vistas ao efetivo cumprimento das referidas metas poderia impactar o débito final imputado aos responsáveis, tendo em vista a expectativa de que se mantenha a proporcionalidade inicialmente pactuada entre os recursos federais e municipais.

9. De qualquer forma, mantendo-se a proporção em relação aos 50% de recursos federais liberados pelo órgão concedente e tomando por base os valores levantados pela Secex/CE (peça 69, p. 15), haveria a expectativa de que fossem aplicados pelo município as quantias de R\$ 3.837,50 em capacitação de pedreiros, R\$ 15.574,00 em capacitação de beneficiários e, finalmente, R\$ 575,40 em capacitação de agentes comunitários de saúde, totalizando R\$ 19.986,90.

10. Conforme apurado pela unidade instrutiva, o município teria comprovado a aplicação total de R\$ 18.259,80 nas referidas metas, o que resultou em uma diferença de apenas R\$ 1.727,10 em relação ao montante esperado - ainda que, na capacitação de pedreiros, a prefeitura tenha atingido um percentual menor do que 50%, o que foi compensado, em parte, pelo atingimento de percentual superior a 50% na capacitação de agentes comunitários de saúde (peça 69, p. 15). Portanto, tendo em vista a baixa materialidade da referida diferença e considerando que eventual débito decorrente da aplicação parcial da contrapartida seria imputável ao município - o que exigiria sua citação pela primeira vez nesta TCE -, deixo de propor qualquer medida nesse sentido.

11. Por fim, concordo com a responsabilização apenas do prefeito e do secretário de obras do município, visto serem os agentes públicos a quem se deve atribuir o débito decorrente da inexecução parcial do objeto do convênio: o primeiro, por ser responsável pela gestão dos recursos federais que lhe foram confiados, inclusive pela comprovação de sua boa e regular aplicação; o segundo, por ser diretamente responsável pelo acompanhamento e certificação da devida execução física do convênio.

12. Com relação aos demais responsáveis, concordo com a conclusão da Secex/CE de que não cabe atribuir débito ao responsável técnico pelo preenchimento da prestação de contas do convênio, visto que ‘o [mero] preenchimento da documentação de prestação de contas não deu causa ao débito (...) pelo não atingimento de metas previstas no Termo’ (peça 69, p. 14), nem ao secretário de assistência social, uma vez que, ‘embora ele fosse o ordenador de despesas, não era responsável pelo acompanhamento de obras, nem pelo cumprimento de metas quanto à execução das cisternas, pois essa função era do secretário de obras’ (peça 69, p. 17).”

É o relatório.