

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 000.518/2016-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Acopiara/CE.

Responsável: Antônio Almeida Neto (119.697.763-15).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS METAS PACTUADAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

Com base no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, julgam-se irregulares as contas quando não comprovada, pelos meios previstos no termo de convênio, a execução do objeto para o qual foram transferidos recursos federais, sem prejuízo da imposição de débito e multa.

RELATÓRIO

Trata-se da Tomada de Contas Especial (peças 1-2) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS em razão da inexecução do Convênio 219/2008 (peça 1, p. 88-110), celebrado com o Município de Acopiara/CE em 05/12/2008, com vigência até 30/04/2010, tendo por objeto a construção de cisternas de placa.

2. De acordo com o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 12-24), o ajuste contemplou as seguintes metas físicas:

- a) construção de 522 cisternas (R\$ 590.843,76),
- b) capacitação de pedreiros (R\$ 2.975,00),
- c) capacitação das famílias beneficiadas em gerenciamento de recursos hídricos (R\$ 14.740,48), e
- d) acompanhamento, monitoramento, coordenação técnica e supervisão (R\$ 364,00).

3. Para a execução do mencionado convênio, foi pactuado o aporte de recursos federais de R\$ 590.841,36 e da contrapartida municipal de R\$ 19.478,48, perfazendo o montante de R\$ 610.319,84 (peça 1, p. 96). Os recursos federais foram integralmente repassados pela Ordem Bancária 2008OB901255, de 10/12/2008 (peça 1, p. 116).

4. Por meio do 1º Termo Aditivo (peça 1, p. 178), a vigência do ajuste foi prorrogada para 25/04/2011.

5. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das presentes contas (peça 2, p. 133) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 2, p. 139).

6. No âmbito deste Tribunal, a então denominada Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE promoveu a citação do Sr. Antônio Almeida Neto, Prefeito em 2005-2008 e 2009-2012 (peça 10), para que comprovasse a restituição, ao Tesouro Nacional, dos recursos federais recebidos por força do Convênio MDS 219/2008, e/ou apresentasse alegações de defesa quanto às seguintes ocorrências:

- a) não comprovação da existência das cisternas, da sua entrega aos beneficiários e da realização das demais metas relativas à capacitação de pedreiros e beneficiários;

- b) apresentação, a título de prestação de contas, de documentação inconsistente e contraditória, com indícios de falsificação de assinaturas dos beneficiários nos termos de recebimento das cisternas e fornecimento de informações falsas sobre a localização das cisternas.

7. Por meio do despacho (peça 19), concedi a dilação, por 60 dias, do prazo inicialmente fixado para defesa.

8. As alegações e elementos apresentados pelo Responsável (peças 22 e 23) foram assim sintetizados e analisados na instrução a cargo da então Secex/CE (peça 25):

“EXAME TÉCNICO

14. Cabe considerar que a manifestação de defesa cinge-se aos seguintes pontos:

a) as cisternas estão em uso, atendendo plenamente as expectativas das famílias beneficiadas e 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 [supervisionar] o convênio;

c) o MDS não fiscalizou nenhuma cisterna;

d) a Nota Técnica CGAA/DEFEP/SESAN/MDS 10/2013 registra que foi 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; todavia, o MDS não adotou nenhuma providência com relação a efetiva comprovação **in loco** da construção das 522 cisternas;

e) o ex-gestor não pode ser acusado, pois não houve o devido monitoramento por parte do concedente, da forma prevista no item 2.1.6 do Termo de Convênio;

f) em 21/07/2016 encaminhou-se correspondência o MDS, a qual foi recebida em 28/07/2016, solicitando: ‘cópia completa (preferencialmente digital colorida) do processo que originou o Convênio 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 [Termos de Recebimento], e o processo de TCE encaminhado ao Tribunal de Contas da União;

g) os documentos solicitados ‘são importantíssimos para que o [Responsável] saiba do que se trata a suposta falsificação/fraude que lhe está sendo imputada relativa aos Termos de Recebimento e às fotografias comprobatórias da entrega das cisternas aos beneficiários;

h) não existe nada neste processo de TCE que identifique os itens 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, mas esses documentos não constam dos presentes autos;

j) como solicitado por meio do Ofício 91/2011, de 8/9/2011, atualmente o SIG Cisterna está preenchido conforme solicitado pelo MDS, fato comprovado pelo Parecer Técnico 05/2015 CGAA/DEFEP/SESAN/MDS’;

k) em 1º/10/2012, [em atenção] ao Ofício 996/2012 GABIN/SESAN/MDS (...), que solicitava a devolução integral dos recursos, o gestor encaminhou a devolução de R\$ 54.524,32 e informou ao MDS que todos os Termos de Recebimento já haviam sido encaminhados à Dra. Simone Jesus Lima, e que os documentos atinentes a prestação de contas do convênio foram todos devidamente apresentados;

l) tendo respondido o pedido de devolução integral dos recursos, preenchido corretamente o Sig Cisternas e enviado todos os termos de responsabilidade, a Administração Municipal 2009/2012 quedou-se despreocupada com relação à 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 81/2012 em 21/11/12, encaminhando os termos de responsabilidade;

m) somente depois de um ano o gestor tomou conhecimento de pendência, por meio do

Ofício 62/2014-GABIN/SESAN/MDS, de 28/01/2014, solicitando novamente a devolução integral dos recursos, [mencionando] a Nota Técnica 5/2014, a qual também não se encontra acostada ao processo de TCE;

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 Convênio 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.

15. Observa-se que todas as alegações são atinentes, direta ou indiretamente, a dois pontos: 1) a obra teria sido totalmente executada e as cisternas, 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 a esta TCE as peças técnicas que examinaram os fatos que permitiram concluir pela inexecução do Convênio. O ex-gestor aduz ter solicitado documentação do MDS, considerando que a ausência dessa documentação nestes autos impede seu conhecimento completo sobre os fundamentos da acusação a ele imposta (alíneas ‘f’ a ‘i’ do parágrafo 14).

16. 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.

17. 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.

18. Por outro lado, (...) a ausência de documentação alegada pelo Responsável é verdadeira.

19. Tal ausência, a princípio, não implica falta de fundamentação para a imposição do débito. No trecho transcrito pelo próprio responsável na Peça 22, p. 7, por exemplo, destaca-se uma das irregularidades acusadas, tratada no Parecer Técnico 2/2015 (Peça 2, p. 75-81). Aponta-se que, encontradas obscuridades e incompletudes no primeiro conjunto de Termos de Recebimento encaminhado junto à prestação de contas, foi solicitada nova remessa. Na segunda análise, foram constatadas as seguintes inconsistências entre os dois conjuntos [de documentos]: indicação de beneficiários distintos, divergências entre os locais de instalação das cisternas e divergências entre as assinaturas do mesmo profissional executor das cisternas.

20. Cabe considerar, porém, que a finalidade do processo de TCE é, primordialmente, apurar a verdade. Nessa apuração, é de inarredável importância a oferta de possibilidade de ampla defesa ao acusado, apresentando a ele, da forma mais transparente possível, todos os registros sobre o exame relativo às irregularidades apontadas, nas diversas fases do processo.

21. Assim, em consideração ao princípio da ampla defesa, cumpre diligenciar o órgão repassador.”

9. Caracterizada a ausência de elementos que permitiram ao concedente concluir pela inconsistência das contas prestadas, a Secex/CE efetuou diligência à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (peça 27), solicitando:

“a) cópia dos seguintes documentos:

a.1) Nota Técnica COPC/CGEOF/SESAN/MDS 103/2012, de 16/7/2012, com todos os seus eventuais anexos;

a.2) peças técnicas onde estão consignadas as análises referidas no Parecer Técnico COPC/CGEOF/SESAN/MDS 2/2015, de 22/4/2015, em especial a indicada no seu item 6 como constante das páginas 838 a 865, acompanhadas de seus eventuais anexos;

b) indicação das peças técnicas em que consignam o seguinte:

b.1) verificações realizadas **in loco** pelo MDS quanto à execução das cisternas previstas no Convênio;

b.2) detalhamento da apuração das irregularidades atinentes à falta de comprovação de efetiva entrega das cisternas aos beneficiários previstos no Plano de Trabalho do Convênio;

b.3) detalhamento da apuração das falsificações, falsidades ou fraudes constatadas nos Termos de Recebimento das cisternas pelos beneficiários;

b.4) exame de cada um dos Termos de Recebimento acima referidos, relacionando-os às irregularidades indicadas nas duas alíneas anteriores;

b.5) detalhamento da apuração das irregularidades atinentes à capacitação de pedreiros;

b.6) detalhamento da apuração das irregularidades atinentes à capacitação de beneficiários;

c) cópia das peças técnicas em que consignadas as informações indicadas o item anterior, acompanhadas de seus eventuais anexos;

d) resumo das constatações que levaram à conclusão pela irregularidade na aplicação de todo o montante transferido pelo MDS, demonstrando a inexistência de nexo de causalidade entre os recursos despendidos pela conveniente e o objeto do Convênio.”

10. A resposta do MDS à diligência (peças 31-41) foi examinada na instrução à peça 43, na qual a Secex/CE confirmou o débito e a responsabilidade individual do Sr. Antônio de Almeida Neto, propondo que fosse realizada nova citação, conforme transcrevo, no essencial:

“20. A resposta do MDS à diligência se deu por meio do Ofício inserido na peça 31, acompanhado dos elementos presentes nas peças 32-41.

21. O referido Ofício encaminha a Nota 30/2017/SESAN/CGEOF/COPC, de 17/5/2017, e mídia contendo a documentação solicitada.

22. A mencionada nota (Peça 31, p. 3) indica as folhas dos processos no âmbito do MDS onde se encontrariam as informações requeridas na diligência. Abaixo, listam-se tais folhas, a sua localização nestes autos e os principais registros desses documentos:

a) vol. II, folhas 256-259 (peça 34, p. 59-62): 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 a visita realizada em 14/1/2010 nos locais onde executada parte das cisternas e as constatações dela resultantes. Foi apurado atraso na execução do convênio, a 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 folhas 260-263 (p. 63-66). Este relatório já constava dos autos (peça 1, p. 122-128), tendo sido, inclusive, referido na defesa do Responsável (peça 22, p. 3);

b) vol. IV, folhas 660-665 (peça 38, p. 100-105): trata-se do Parecer Técnico 4/2012 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 51/2012. Essa Nota Técnica 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 4/2012, 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 51/2012 (peça 38, p. 111-112), de 10/4/2012, também a respeito do Parecer Técnico 4/2012, conclui que ‘não houve benefício à população’;

d) vol. IV, folhas 681-682 (peça 38, p. 121-122): trata-se da Nota Técnica 225/2012 COPC/CGEOF/SESAN/MDS, de 19/7/2012, já considerada na instrução anterior, que traz manifestação concorde com os pareceres acima referidos pela inexecução integral e a consequente necessidade de devolução dos recursos;

e) vol. IV, folhas 714-715 (peça 38, p. 154-155): 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 fora levada em conta na instrução anterior;

f) vol. V, folhas 838 a 865 (peça 40, p. 45-99): examina-se a validade dos termos de recebimento de cada cisterna, confrontando os documentos inseridos pelo responsável na primeira e na segunda prestações 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 do Parecer Técnico 2/2015 CGAA/DEFEP/SESAN/MDS, de 22/4/2015, que serviu de fundamentação à instrução anterior. Com base nos registros inseridos na relação constante das p. 45-99, ratifica a inconsistência 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.

(...)

24. Neste ponto, pode-se retomar a argumentação apresentada pelo responsável na defesa antes apresentada, agora considerando as informações resultantes da diligência.

25. Conforme indicado [anteriormente], o responsável tem dois argumentos:

a) a obra teria sido totalmente executada e as cisternas, 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 realizou vistoria **in loco** para fundamentar esta ocorrência nem aportou aos autos as peças técnicas [em que] teriam sido examinados os fatos que levaram à conclusão pela inexecução do Convênio.

26. Como fundamento da inexistência de dano ao erário, o responsável alega 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.

27. Em oposição a essas alegações, cabe ressaltar que segue:

a) não houve comprovação da aplicação dos recursos no objeto pactuado, sendo exatamente esta a questão fundamental da TCE; desde o início de 2012, examinando a prestação de contas final apresentada pelo responsável, o MDS apontava inexistência dessa comprovação; no início de 2013, passou-se a considerar documentos complementares relativos à execução do Convênio, encaminhados posteriormente, mas todas as análises ratificaram a inexistência de tal comprovação; o responsável foi notificado acerca da situação irregular em 25/7/2012 e 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 2/2015, 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).

28. [A respeito da falta de fiscalização e da ausência de documentos nos autos de TCE], 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.

29. Quanto a essas alegações, cabe contrapor o seguinte:

a) há contradição entre a alegação de que o órgão concedente não teria fiscalizado nenhuma das cisternas e a informação [em que] 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 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 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 indicam 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.

30. Vale informar que a Metodologia de Trabalho definida nas normas de Convênio – incorporada ao Plano de Trabalho padronizado do Programa Cisternas (Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais, peça 23, p. 29-31) – exige o cadastramento das famílias a serem beneficiadas, o registro detalhado sobre a cisterna entregue a cada uma, incluindo registro das respectivas coordenadas geográficas 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. Essas exigências estão consignadas, também, nos itens 2.2.13 e 2.2.14 do Termo de Convênio.

31. Vale ressaltar que o Projeto Técnico elaborado pela Prefeitura Municipal de Acopiara (peça 32, p. 64-85), firmado pelo responsável em 23/7/2008, [contém] o detalhamento de todo o processo de execução das cisternas e da realização das capacitações incluídas nas metas do Convênio, bem como tópicos relativos à seleção das famílias beneficiárias e à metodologia de trabalho (p. 77-80), incluindo referências às exigências normativas do MDS e ao cadastramento progressivo no SIG Cisternas até a finalização do projeto, contempladas, também, no item referente às responsabilidades do convenente (p. 83-85).

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

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) recolheu R\$ 54.524,32 à conta da União;

d) não comprovou a existência das cisternas previstas no Convênio nem a sua entrega aos beneficiários;

e) não comprovou 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, na 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.

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

34. Vale observar que, exceto pelo encaminhamento do Ofício 413/2012, o responsável não atendeu às notificações do MDS, e em nenhum caso apresentou documentação comprobatória aceitável.

35. 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 convenente (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.’

36. 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).

37. As constatações registradas nos autos também apontam para descumprimento da Cláusula Nona (prestação de contas não incluindo documentação comprobatória da construção dos bens e execução dos serviços previstos), da Subcláusula Primeira da Cláusula Décima (comprovação da execução do Convênio por meio de documentos idôneos e aceitáveis), e da 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).

38. Cumpre, ainda, enfatizar que não foram seguidas as orientações constantes da Metodologia 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 Preench[er] o formulário de registro de cisterna construída (conforme modelo padrão);

3 Digita[r] os formulários de registro de cisterna construída e envi[ar] as informações ao MDS, por meio do SIG-Cisternas ou outro meio eletrônico disponibilizado.’

39. 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’).

40. 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).”

11. Em face do exame acima transcrito, em 27/06/2017 foi ordenada nova citação do Sr. Antônio Almeida Neto (peça 44), para que comprovasse a restituição da quantia de R\$ 590.841,36, atualizada desde 10/12/2008 até a data do efetivo pagamento, com abatimento da devolução de R\$ 54.524,32, realizada em 22/06/2011, ou apresentasse alegações de defesa sobre a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 219/2008, em decorrência da seguinte conduta (peça 45):

“aplica[ção] dos 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, inclusive efetuando recolhimento de saldo à Conta da União, mas não conseguindo comprovar a entrega das cisternas previstas no Convênio aos beneficiários nem demonstrar a existência de cada uma delas, nem, ainda, comprovar a realização das demais metas previstas no Convênio, relativas à capacitação de pedreiros e beneficiários, apresentando, no intuito de demonstrar a execução do Convênio, documentação inconsistente e contraditória, quanto à qual há indícios de irregularidades como falsificação de assinaturas dos beneficiários nos termos de recebimento das cisternas e fornecimento de informações falsas sobre a localização das cisternas a serem entregues, tudo isso representando descumprimento dos seguintes dispositivos: Cláusula Segunda (Itens 2.2.12, 2.2.13 e 2.2.14), Cláusula Nona, Subcláusula Primeira da Cláusula Décima e Cláusula Décima Primeira do Termo do Convênio 219/2008, Siafi 700219; item 7 do Plano de Trabalho integrante do Termo do Convênio; arts. 56, incisos I e II, 58, 62 e 63, incisos I e II (alíneas 'a' e 'h'), da Portaria Interministerial MF/MPOG/CGU 127/2008.”

12. Apesar de devidamente citado no endereço de sua residência, conforme demonstra o aviso de recebimento à peça 48, o responsável deixou transcorrer **in albis** o prazo para defesa. Inexistindo nos autos elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, a proposta de encaminhamento uniforme da Secex/CE (peças 49-51) é no sentido de:

12.1 julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Almeida Neto, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até o recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Débito (R\$)	Crédito (R\$)
10/12/2008	590.841,36	
22/06/2011		54.524,32

12.2. aplicar ao Sr. Antônio Almeida Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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 desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

12.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

12.4. autorizar, desde já, caso solicitado pelo responsável, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, com base no 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 acréscimos legais; esclarecendo ainda que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno), sem prejuízo das demais medidas legais;

12.5. encaminhar cópia da deliberação, bem como do relatório e da proposta de deliberação que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas que entender cabíveis.

13. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica (peça 52).

14. Atendendo a pedido formulado pelo Sr. Antônio Almeida Neto (peça 53), deferi prazo adicional de 30 dias para atendimento à segunda citação (peça 54).

15. O novo prazo concedido transcorreu **in albis**, razão pela qual a Unidade Técnica reiterou a proposta descrita no item 12 **supra** (peças 58 e 59).

16. Na sequência, o Responsável autuou os elementos de defesa encontrados às peças 60-79, razão pela qual o MP/TCU propugnou pelo retorno dos autos à Secex/CE (peça 80), solução à qual aquiesci (peça 81).

17. Em sua derradeira instrução, a Secex/CE propôs a rejeição das alegações de defesa do Sr. Antônio Almeida Neto e reiterou o encaminhamento descrito no item 12 **supra**, aos seguintes fundamentos (peça 82):

“Novos elementos enviados pelo Sr. Antônio Almeida Neto (peças 60 a 79)

53. Os novos elementos enviados pelo responsável podem ser listados da seguinte forma:

Localização	Documento	Data
Peça 60, p. 1-4	Resposta à citação	1º/08/2018
Peça 60, p. 5-6	Portaria 428, do Município de Acopiara/CE, nomeia membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	27/09/2017
Peça 60, p. 7-9	Ata da Assembleia Geral do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	26/04/2018
Peça 60, p. 10-12, 14	Relatório da equipe técnica formada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável para fiscalização e revisão das inconformidades nas cisternas	s/d
Peça 60, p. 13	Portaria 98, do Município de Acopiara/CE, institui equipe técnica municipal para fiscalização e revisão das inconformidades nas cisternas	27/04/2018
Peça 60, p. 16-146; Peças 61-78	Formulários de registro de cisternas construídas	2018
Peça 79	Duplicata dos documentos constantes na peça 60, p. 5-14	

54. No seu ofício de resposta, o Sr. Antônio Almeida Neto alegou, em síntese e principalmente, o seguinte (peça 60, p. 1-4):

54.1. nenhuma entidade fiscalizatória federal destacou um técnico para fiscalização **in loco** das 522 cisternas a serem construídas (p. 2);

54.2. em trabalho por amostragem, laudo da Polícia Federal concluiu que, das 522, somente 485 cisternas haviam sido construídas, o que é inadmissível (p. 1-2);

54.3. para apurar os fatos, o Município de Acopiara/CE destacou equipe técnica, incluindo membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, para atestar a execução das 522 cisternas e sua localização (p. 2-3);

54.4. o Prefeito Municipal na gestão 2012-2016 não respondeu aos pedidos de informação do órgão concedente nem disponibilizou os documentos para acesso pelo Sr. Antônio Almeida Neto (p. 3).

55. Sintetizam-se a seguir os documentos enviados pelo responsável em anexo à sua resposta referida acima.

56. Portaria 428, de 27/9/2017, do Município de Acopiara/CE, nomeia 21 membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, para mandato no período 2017-2020 (peça 60, p. 5-6).

57. Ata da Assembleia Geral do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, de 26/4/2018 (peça 60, p. 7-9): o Conselho nomeou oito pessoas, tanto do Conselho como de fora dele, para compor a equipe técnica para fiscalização e revisão das inconformidades nas cisternas.

58. Portaria 98, de 27/4/2018, do Município de Acopiara/CE, sobre equipe técnica municipal

para fiscalização e revisão das inconformidades nas cisternas: instituiu a Equipe Técnica Municipal para Revisão das Inconformidades apontadas, no programa de construção das Cisternas, com oito membros (peça 60, p. 13).

59. Relatório da equipe técnica do Município de Acopiara/CE para fiscalização e revisão das inconformidades nas cisternas (peça 60, p. 10-12, 14):

59.1. concluiu que as 522 cisternas foram construídas e estão disponíveis aos usuários. Destas, 486 foram construídas conforme os cadastros apresentados e 35 foram construídas em outras localidades;

59.2. observe-se, por oportuno, que a discrepância entre 522 cisternas mencionadas e o total de 521 atestadas (486+35) consta do próprio Relatório.

60. Formulários de registro de cisternas construídas (peça 60, p. 16-146; peças 61-78), preenchidos com os seguintes dados: identificação do beneficiário; localização e número da cisterna; número de pessoas beneficiadas; data de início e de término da construção, e pedreiro responsável; coordenadas geográficas da cisterna e declaração de recebimento pelo beneficiário.

61. Analisam-se agora as alegações do Sr. Antônio Almeida Neto (...):

61.1. a obra teria sido totalmente executada e as cisternas, entregues aos beneficiários previstos no Plano de Trabalho do Convênio; sinteticamente, a análise dessa primeira alegação foi a seguinte (item 39):

a) não houve comprovação da aplicação dos recursos no objeto pactuado, sendo exatamente esta a questão fundamental da TCE; desde o início de 2012 o MDS apontou a inexistência dessa comprovação na prestação de contas final apresentada pelo responsável; no início de 2013 foram apresentados documentos complementares relativos à execução do Convênio, mas todas as peças técnicas de exame das contas ratificaram a inexistência de tal comprovação;

b) não há comprovação de que as cisternas alegadamente em uso correspondem àquelas previstas no Convênio, uma vez que o responsável não demonstrou o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e [a implementação] das cisternas utilizadas pela população.

61.2. o órgão repassador acusou a falta de comprovação da efetiva entrega das cisternas, sem realizar vistoria **in loco** para fundamentar esta ocorrência; reproduz-se aqui, com pequenas modificações, a análise anterior (item 41):

a) consta relatório de visita **in loco** (peça 1, p. 122-128), de 22/1/2010, explicitando que todas as cisternas até então em execução estavam 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, quando o prazo de vigência do Convênio era 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, momento em que 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 indicam fraudes, falsificações e incompatibilidades 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.

62. A documentação acostada aos autos, referente a um levantamento realizado por comissão nomeada pelo responsável, na qualidade de atual Prefeito do Município de Acopiara/CE, sete ou mais anos após a construção das cisternas, não pode suprir a falta de comprovação à época da prestação de contas do convênio. Os documentos apresentados não suprem um nexo de causalidade entre as cisternas mencionadas nos formulários e aquelas objeto do Convênio em questão.

63. Outra alegação do responsável refere-se a laudo da Polícia Federal, que é citado em parte. Segundo tal laudo, de 233 cisternas não localizadas, aquele órgão selecionou amostragem de 98, visitou 54 e encontrou 49. Por amostragem, teria concluído que houve 93% da construção física. Com as vênias de estilo à Polícia Federal, um laudo por amostragem não pode suprir a necessidade de comprovação da aplicação regular dos recursos do Convênio, a qual, como já foi afirmado, era encargo do responsável. Conclui-se que não são aceitáveis as alegações do Sr. Antônio Almeida Neto, mantendo-se as conclusões da instrução da peça 58, as quais são reproduzidas na proposta de encaminhamento abaixo.”

18. O MP/TCU, representado pelo Subprocurador Lucas Rocha Furtado, concordou com a proposta da Unidade Técnica(peça 85).

19. Na véspera deste julgamento o Sr. Antônio Almeida Neto apresentou memorial (peça 86), solicitando o exame da Nota Técnica 51/2019, de 07/05/2019, da Coordenação-Geral de Acesso à Água do Ministério da Cidadania – CGAAG/DEISP/SEISP/SEDS/MC (peça 87), cuja emissão, após o envio da Tomada de Contas Especial a esta Corte, foi motivada pela apresentação, àquele órgão sucessor do concedente, da mesma documentação fornecida ao TCU em sede de alegações de defesa, relacionada nos itens 56 a 59 da instrução acima transcrita.

20. A referida nota técnica, analisando o que denominou de “documentos correlatos à Prestação de Contas Final do Convênio 219/2008, no âmbito do Programa Cisternas”, concluiu pela aprovação parcial da execução física pactuada, da seguinte forma:

“a) APROVAÇÃO PARCIAL DA META Nº 01 – com 291 cisternas reprovadas do total de 522 previstas no plano de trabalho, ao custo unitário de R\$ 1.131,88 (hum mil, centro e trinta e um reais e oitenta e oito centavos), totalizando o valor de R\$ 329.377,08 (trezentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e sete reais e oito centavos);

b) APROVAÇÃO PARCIAL DA META Nº 02 - com 2 pedreiros não capacitados do total dos 52 previstos no plano de trabalho, tendo em vista a não identificação da assinatura nas listas de presença que foram apresentadas, resultando na glosa total de R\$ 114,42 (cento e cartoze reais e quarenta e dois centavos);

c) APROVAÇÃO PARCIAL DA META Nº 03 – com 161 beneficiários - dentre os 522 previstos - que não veram participação comprovada nas oficinas em GRH por meio das listas de presença no âmbito do convênio, ao custo unitário de R\$ 28,23 (vinte e oito reais e vinte e três centavos) por beneficiário, perfazendo o valor total de R\$ 4.545,03 (quatro mil, quinhentos e quarenta e cinco centavos e três centavos).”

É o Relatório.