

## VOTO

Em exame a Tomada de Contas Especial 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, tendo por objeto a construção de cisternas de placa, com vigência original até 30/04/2010, prorrogada até 25/04/2011.

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 ajuste, foi pactuada a aplicação de recursos federais de R\$ 590.841,36, creditados na conta corrente específica do convênio em 10/12/2008.

4. A prestação de contas final, recebida em 30/06/2011, foi examinada pela Coordenação-Geral de Acesso à Água – CGAA do MDS, tendo o concedente consignado que “o montante dos recursos do MDS foi aplicado na aquisição de materiais para construção de cisternas de placas e os recursos da contrapartida foram aplicados nas despesas com locomoção/alimentação e hospedagem, material de consumo e no pagamento de serviços de terceiros – pessoa física”, e que “a Prefeitura apresentou os Termos de Adjudicação e de Homologação da Licitação com vistas à contratação da empresa construtora” (Parecer Técnico 4/2012, de 28/03/2012, peça 1, p. 204/214).

5. Embora o concedente tenha verificado a prática dos atos acima mencionados, aparentemente relacionados à gestão de recursos do convênio, ele afirmou que a execução física das metas pactuadas não foi comprovada. Em primeiro lugar, porque não foram lançados no Sistema Sig-Cisternas o registro de cisternas construídas e a realização de curso de pedreiro, assim como foram registradas apenas 4 das 16 oficinas de capacitação de beneficiários previstas no plano de trabalho. Em segundo lugar, não foram entregues os termos de recebimento das cisternas, tampouco a documentação referente à capacitação de beneficiários.

6. Na sequência, considerando que o objetivo principal do convênio – a construção de cisternas – não foi cumprido, sendo as demais metas apenas acessórias e isoladas, a Coordenação Geral de Execução Orçamentária do MDS reprovou integralmente a execução dos valores federais transferidos ao convenente, excluída a devolução do saldo de convênio de R\$ 54.524,32 efetuada em 22/06/2011 (Nota Técnica 225/2012, de 19/07/2012, peça 1, p. 230).

7. Tendo sido apresentados pelo Município de Acopiara/CE elementos complementares à prestação de contas final, recepcionados pelo concedente em 21/11/2012, a CGAA/MDS consignou ter recebido denúncia telefônica de que “as assinaturas nos termos de recebimento, documentos que registram informações sobre a entrega do bem à família beneficiária, teriam sido falsificadas, particularmente na Comunidade Malhadas, bem como informações, também falsas, sobre as coordenadas geográficas que indicam a localização de cada cisterna” (Nota Técnica 10/2013, de 18/02/2013, peça 2, p. 1).

8. Ao concluir o exame dos elementos complementares, em 22/04/2015, a CGAA/MDA reportou a inserção, no Sig-Cisternas, da construção das 522 cisternas, da realização de 65 oficinas de capacitação de famílias, quando estavam previstas 16 oficinas, da capacitação de 14 pedreiros, representando acréscimo de 280% sobre a meta pactuada, bem como a existência das seguintes irregularidades nos termos de recebimento – TR (Parecer Técnico 2/2015, peça 2, p. 75):

“(…) nessa segunda leva de TR analisados, constatou-se uma total desconexão entre o primeiro lote de TRs e o segundo. A descrição das irregularidades está registrada nas páginas 838 a 865. As inconsistências mais presentes são: ‘beneficiários distintos em ambos os termos, divergências dos locais das cisternas entre um termo e outro; assinaturas do mesmo pedreiro de forma

diferenciada em outros termos, falta de placa de identificação. Conclui-se assim a constatação de indícios de falsificações ou fraude. Assim, não há razoabilidade para se aprovar nenhum termo de recebimento relativo ao Convênio 219/2008/Acopiara/CE.”

9. No âmbito desta Corte, foi realizada a citação do Sr. Antônio Almeida Neto, Prefeito de 2005 a 2012, 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.

10. As alegações de defesa do Responsável consistiram, basicamente, nos argumentos de que o concedente não fez vistoria **in loco** que lhe permitisse aferir a falta de entrega das cisternas nem trasladou, para estes autos, peças do processo administrativo que lhe permitiram concluir pela inexecução do Convênio, o que impediria o ex-gestor de conhecer, por completo, os fundamentos da acusação.

11. A então denominada Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE, ora Secretaria do TCU no Estado do Ceará – SEC/CE refutou o primeiro argumento da defesa, ao fundamento de que compete ao convenente o ônus de demonstrar a boa e regular gestão dos recursos federais que lhe são confiados para a execução de convênio, mediante atendimento dos requisitos e apresentação de documentos exigidos pelas normas de prestação de contas. Não obstante, a Unidade Instrutiva reconheceu a procedência da segunda alegação, razão pela qual promoveu diligência para obter alguns documentos, mencionados pelo concedente como fundamento para a rejeição das contas, que não haviam sido carreados aos autos.

12. Após o fornecimento, pelo concedente, da documentação solicitada, foi realizada a segunda citação do Sr. Antônio Almeida Neto, pelas mesmas ocorrências abordadas na primeira, tendo ele permanecido silente.

13. Por não vislumbrar elementos que permitissem aferir a boa-fé ou excludente de responsabilidade, a SEC/CE e o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, propõem que as contas do Responsável sejam julgadas irregulares, com fundamento nas hipóteses previstas no art. 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, da Lei 8.443/1992, e que ele seja condenado ao pagamento do débito correspondente a integralidade dos recursos federais recebidos pelo Município de Acopiara/CE por força do Convênio 219/2008, descontada a restituição de saldo efetuada, bem como à multa prevista no art. 57 do referido diploma.

14. Tendo o concedente carreados aos autos novas alegações de defesa, mesmo que fora do prazo destinado a essa finalidade, acolhi sugestão do MP/TCU e determinei a Secex/CE que analisasse tal material. Uma vez que os argumentos apresentados não contêm inovação em relação às primeiras alegações de defesa do Responsável, tanto a Unidade Técnica como o MP/TCU reiteraram a proposta de encaminhamento anteriormente formulada.

15. Acolho o encaminhamento descrito no item 13 **supra**, pelos fundamentos que constam nas instruções transcritas no Relatório precedente, sem prejuízo de ressaltar que a imposição de prestar contas e de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos decorre do ordenamento jurídico, notadamente do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986. Ou seja, é ônus do gestor público aplicar os recursos alocados ao convênio no objeto acordado e comprovar, os gastos efetuados, o objeto realizado e o nexo de causalidade entre um e outro de acordo com as normas que regulamentam o repasse.

16. No caso em exame, o concedente concluiu que a principal meta física do convênio não foi implementada, porque o convenente não adotou as providências necessárias à identificação das

cisternas e das famílias beneficiadas mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais do Programa Cisternas. Tais providências eram previstas no plano de trabalho (peça 1, p. 16-20) e foram reproduzidas nas seguintes cláusulas do termo de convênio (peça 1, p. 94):

“CLÁUSULA SEGUNDA – DOS DEVERES E DAS OBRIGAÇÕES

2.2. D) CONVENIENTE

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;”

17. Além disso, dos 522 termos de recebimento das cisternas – documento com foto assinado pela família beneficiária, que tem como objetivo comprovar a entrega dos bens ao beneficiário –, oito documentos não receberam análise conclusiva sobre a existência de fraude, por não integrarem a prestação de contas original, 43 foram aprovados pelo concedente e 471 foram rejeitados por indícios de fraudes especificados caso a caso no relatório encontrado à peça 40, p. 45-99, assim descritos genericamente na instrução transcrita no item 10 do Relatório precedente:

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

18. Uma vez que o responsável não se desincumbiu do ônus de comprovar a execução do objeto pactuado, por meio dos instrumentos previstos no termo de convênio, é forçoso reconhecer que os recursos transferidos pela União não atingiram o objetivo almejado, o que constitui dano ao erário federal. Sendo assim, acompanho integralmente a proposta formulada pela Secex/CE e pelo MP/TCU.

19. Quanto ao memorial apresentado na data de ontem pelo Responsável, cumpre destacar que a aprovação da execução de 231 cisternas por meio da Nota Técnica 51/2019, de 07/05/2019, da Coordenação Geral de Acesso à Água do Ministério da Cidadania (peça 87), decorreu exclusivamente da inserção de dados no Sistema SIG Cisternas e da aprovação da respectiva documentação, como abaixo se observa:

“41. Cabe ressaltar que, conforme a Cláusula Segunda - dos Deveres e das Obrigações - item 2.2 e subitem 2.2.13 do termo de Convênio, que dispõe: ‘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 beneficiada, contendo, no mínimo, as informações constantes no modelo de formulário de ‘Registro de Cisterna Construída’’, esta Secretaria adota o sistema SIG-CISTERNAS como parâmetro na execução do Programa para fins de acompanhamento e prestação de contas final.

42. Após averiguação no sistema SIG-CISTERNAS nesta data, observou-se que o conveniente cumpriu com o pactuado em relação a inserção de dados no sistema (ressaltando que é necessário fazer os ajustes, conforme exarado no item nº 33 desta Nota Técnica). O resultado das análises permitiu atestar o seguinte quantitativo de aprovação:

TABELA 1 – Cotejamento entre dados inseridos no SIG Cisternas

## e a Documentação Apresentada

Descrição	Meta ( a )	Executado (inserção de dados no SIG Cisternas) – ( b )	Aprovado (inserção de dados no SIG Cisternas c/ documentação aprovada) – ( c )	% de Aprovação - ( c/a )
Construção de Cisternas de 16 mil litros	522	522	231	44%
Capacitação de Pedreiros ( 5 oficinas)	52	66	48	92%
Capacitação de GRH (16 oficinas)	522	522	230	44%

43. Portanto, faz-se necessário que o conveniente preste novos esclarecimentos em relação às 291 cisternas não aprovadas, conforme motivação registrada no Anexo 3631303. Em relação às 231 aprovadas na atual análise, entendeu-se que as informações e/ou documentações foram suficientes para sanar as pendências anteriormente registradas.”

20. Todavia, a mesma nota técnica informa que, de acordo com os registros do SIG Cisternas, todas as obras tiveram início entre maio a junho de 2012, após o término de vigência do convênio, ocorrida em 25/04/2011. Assim, resta evidenciado, mais uma vez, que o conveniente descumpriu obrigação essencial no prazo de vigência do ajuste, relacionada à individualização das cisternas executadas, que condicionava a possibilidade de verificação da existência física desses objetos por parte do Concedente.

21. Com relação às 291 cisternas cuja execução foi reprovada, a mesma nota técnica corrobora a análise efetuada pela SEC/CE, no sentido de que os diversos documentos apresentados após a constituição desta TCE, com o intuito de provar a execução do objeto, não afastam as irregularidades anteriormente apontadas, como a existência de beneficiários distintos entre os documentos até então apresentados, incompatibilidade dos locais de instalação das cisternas, padrões de acabamento destoante, fotos cortadas, fotos escuras, fotos editadas, dificuldade para fazer a leitura da placa de identificação, instalação de cisternas fora dos limites geográficos do Município, como passo a transcrever:

“31. Referente à meta nº 1 do Plano de Trabalho, a avaliação geral da análise comparava permitiu constatar que foram apresentados vários termos de recebimentos que não guardam, novamente, qualquer relação com os documentos que foram encaminhados anteriormente, sendo beneficiários distintos entre os 3 documentos até então apresentados. Aqui é importante destacar que o conveniente apresentou justificativas no próprio termo de recebimento acerca da atual situação do beneficiário. No entanto, as justificativas perdem a sua validade a partir do momento em que se é constatado que os locais de instalação das cisternas são totalmente incompatíveis. Verifica-se ainda nesta análise a notória diferença do acabamento do chapéu de diversas cisternas, o que destoava completamente do padrão geral observado, fruto da capacitação de pedreiros. Ainda, registra-se que o convênio teve o término de sua vigência em 25/04/2011 e todas as informações referente às datas de início das construções lançadas no SIG Cisternas informam o início das obras entre maio a julho de 2012, ou seja, após o término de vigência do instrumento da parceria. Faz-se importante que o conveniente apresente ao ministério esclarecimentos acerca de tantas divergências que foram identificadas pelo corpo técnico do DEFISP durante as análises dos 3 lotes de termos de recebimento que visam à comprovação da

mesma cisterna.

32. Além disso, foram detectadas novas dificuldades para ser aprovar os termos de recebimento, destacando-se fotos cortadas, fotos escuras, placa de identificação descolada do reservatório, beneficiário segurando a placa de identificação da cisterna, dificuldades para fazer a leitura do número da placa de identificação entre outras questões, conforme demonstrado abaixo:

[6 fotos]

33. O Ofício nº 298/2018 encaminhado pelo conveniente registra que ‘35 cisternas foram remanejadas para outras localidades a fim de beneficiar famílias mais carentes e com mais dificuldades de acesso à água, fato esse corroborado e acordado com o Conselho à época.’ Por conseguinte, a Ata da Assembléia Geral do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Acopiara/CE destacou que as 35 (trinta e cinco) cisternas ‘foram construídas em localidades diferentes em virtude da capacitação dos beneficiários e da aviação da OCP – Operação Carro Pipa no Município de Acopiara/CE, e o surgimento do Assentamento Virador, houve a mudança de Beneficiário e localidade’. Neste sendo, faz-se necessário que todas as cisternas remanejadas para outras localidades tenham os cadastros atualizados no sistema SIG Cisternas.

34. Ademais, no que se refere às informações do GPS, registra-se que o município de Acopiara possui as seguintes coordenadas geográficas: Latitude: 06° 05' 43" S e Longitude: 39° 27' 09" W. As informações que foram lançadas no SIG Cisternas apresentam Graus de Latitude que variam de 00° a 98° e Graus de Longitude que variam de 04° a 97°, sendo totalmente incompatíveis com as informações registradas nos Termos de Recebimentos e que carecem de correção no SIG Cisternas.

35. Durante a análise do 3º lote dos termos de recebimento, foi realizado um levantamento das condições das coordenadas geográficas, sendo observado que a maioria delas estavam no formato de Graus, Minutos e Segundos, e convertidos para o sistema de coordenadas em graus decimais, a fim de permitir uma padronização e posterior visualização das cisternas no mapa.

36. Em seguida, foi estabelecido por referência da CONCAR (Comissão Nacional de Cartografia), a utilização do Sistema de Coordenadas Geográficas SIRGAS 2000, padrão brasileiro para dados cartográficos.

37. O **software** livre de Sistema de Informações Geográficas escolhido para a execução e visualização do trabalho de análises foi o QGIS que, além de ser gratuito, fornece boas ferramentas de análises geográficas, necessárias para a leitura territorial do programa Cisternas.

38. O padrão de coordenadas utilizado no sistema foi o de graus decimais por se tratar do principal formato de dados geográficos utilizados pelos sistemas de informações geográficas, comum a todos os programas existentes no mercado de geotecnologia.

39. Destarte, foi identificado que 59 (cinquenta e nove) cisternas de 16 mil litros encontram-se fora do município de Acopiara, distribuídos nos municípios Catarina, Mombaça, Orós, Parambú, Quixelô, Saboeiro e Solonópole, conforme tabela abaixo:

TABELA 1 - Relação de Cisternas fora do Município de Acopiara

Municípios	Contagem de Cadastros
Catarina	27
Coordenada de GPS inválida	2
Mombaça	2
Orós	1
Parambu	1
Quixelô	4
Saboeiro	21
Solonópole	1
Total Geral	59

24. Informa-se que a relação nominal dos beneficiários fora do município de Acopiara encontra-se disponível na planilha SEI nº 3631033.”
22. No que diz respeito à declaração, do sucessor do concedente, de que houve execução física de 92% da meta 2 e de 44% da meta 3, entendo que ela não tem o condão de modificar a proposta de encaminhamento formulada pela SEC/CE. Em primeiro lugar, porque se trata de obrigações acessórias em relação ao objeto principal, tido por não realizado, não havendo utilidade em sua execução isoladamente do bem físico pretendido pelo ajuste. Ademais, o impacto da aprovação parcial dessas metas seria de R\$ 2.860,50 e R\$ 10.191,03, respectivamente, o que representa o ínfimo percentual de 1,72% do valor dos recursos federais glosados.
23. Por fim, cumpre encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido à Procuradoria da República no Estado do Ceará/CE, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.
- Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.
- T.C.U., Sala das Sessões, em 28 de maio de 2019.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator