

## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde/Superintendência Estadual no Estado do Ceará (Funasa/Suest-CE) em desfavor de Érica de Figueiredo Der Hovannessian e de Maximus Construções Ltda. - ME, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio de registro Siafi 628155, firmado entre a Funasa e o Município de Paracuru-CE, que tinha por objeto o descrito como “Execução de Sistema de Abastecimento de Água”.

2. O referido Convênio foi firmado no valor de R\$ 148.349,87, sendo R\$ 140.000,00 à conta da concedente e R\$ 8.349,87 referentes à contrapartida do conveniente, e teve vigência de 31/12/2007 a 8/7/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 6/9/2012 (peças 7, 13, 16, 30, 48 e 50). Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 70.000,00 (peças 14 e 44).

3. No âmbito do TCU, a Sra. Érica de Figueiredo Der Hovannessian foi chamada em citação pela irregularidade e conduta abaixo, conforme especificado na instrução técnica:

**Irregularidade 1:** ausência de funcionalidade do objeto do Convênio de registro Siafi 628155, referente à execução de sistemas de abastecimento de água, sem aproveitamento útil da parcela executada, por motivo de inexecução parcial, conforme o constatado no Relatório de Visita Técnica realizada 26/8/2016 (peça 43), ratificada no Parecer Técnico de 20/2/2017 (peça 56).

**Conduta:** deixar de tomar as providências necessárias à conclusão da obra objeto do Convênio de registro Siafi 628155, restando imprestável a parcela executada, por ter ficado inacabada e pelos serviços executados não serem suficientes para obter o atingimento dos objetivos acordados.

4. Segundo consta dos autos, instada a se manifestar ou restituir os valores impugnados, a Sra. Érica de Figueiredo Der Hovannessian apresentou alegações de defesa (peças 92/97).

5. Ao examinar as alegações de defesa, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especiais (AudTCE) concluiu que a responsável não logrou elidir a irregularidade apontada, devendo ter as suas contas julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito apurado, e cominação de multa proporcional ao dano.

6. Registra, ainda, a unidade instrutiva, em exame com base na Resolução-TCU 344/2022, que não teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória.

7. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a unidade técnica quanto ao mérito, mas divergiu do exame em relação à prescrição, sobre o qual fez algumas ponderações para, ao final, concluir igualmente pela não ocorrência da prescrição no presente feito, seja a quinquenal, seja a intercorrente.

8. Feita essa breve contextualização, passo a discutir o mérito do processo, acolhendo a instrução da AudTCE com os ajustes constantes do parecer do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das breves considerações a seguir.

9. Inicialmente, rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva da responsável, pois, conforme aponta a unidade instrutiva, *“observamos que a nomeação do Sr. Ângelo Barbosa Alcântara, como ordenador de despesas do fundo geral da prefeitura municipal de Paracuru/CE, não trouxe elementos capazes de afastar a culpabilidade da responsável, considerando-se que a causa da inexecução parcial da obra foi deixar de tomar as providências necessárias à conclusão do objeto, configurada na omissão em providenciar a continuidade da vigência do convênio, ação administrativa que não era competência do referido ordenador, mas sim da ex-prefeita arrolada nestes autos”*.

10. No mérito, concordo com o Ministério Público junto ao TCU que o exame da prescrição realizado pela unidade instrutiva requer os ajustes sugeridos pelo órgão ministerial, não obstante ambos tenham demonstrado, com base na Resolução-TCU 344/2022, a não ocorrência da prescrição punitiva ou ressarcitória deste Tribunal, em relação à responsável.

11. Ademais, concordo com a AudTCE que a responsável não logrou elidir a irregularidade apontada, visto que não esclareceu a ocorrência por qual foi citada, inexecução parcial do objeto conveniado, que culminou com a ausência de funcionalidade integral da obra, sem aproveitamento útil da parcela executada, conforme detalhou a unidade instrutiva:

*“27.1 A defesa em nenhum momento contesta a informação contida no subitem 32.1.1.4 do exame técnico da instrução inicial (peça 85, p. 8), no sentido de que, conforme consta no histórico elaborado no Parecer da área técnica datado de 20/2/2017 (peça 56), foi o próprio Município que, em 2012, ainda na gestão do quadriênio 2009-2012, não teve interesse na prorrogação da vigência do convênio. Ocorreu o ‘não comparecimento do gestor para a assinatura do aditivo de prorrogação’, consoante descreve o referido parecer da Funasa (peça 56, p. 2), por conseguinte, na época do mandato de Érica de Figueiredo Der Hovannessian.*

*27.2 Assim, na instrução inicial, indicou-se que tal conduta leva ao entendimento de que a própria administração municipal se omitiu na adoção de providências, com vistas a dar a devida continuidade às obras, dado que a vigência do convênio se encerrou em decorrência da falta de interesse da Prefeitura conveniente. E esse encerramento impediu que todos os recursos fossem repassados, implicando a inexecução parcial do objeto.*

*27.3 Logo, ‘Érica de Figueiredo Der Hovannessian não recebeu um valor que possibilitasse a conclusão da obra’, conforme o alegado, por culpa de sua própria inércia junto à concedente.”*

12. Nesse sentido, não merecem acolhida os argumentos da responsável com base em laudo técnico, alegadamente produzido pelo aludido município, fotografias e depoimento de testemunhas, a demonstrar a funcionalidade da obra, uma vez que, conforme aponta a unidade instrutiva, tais elementos apresentam baixo valor probatório, considerando que o mencionado laudo é um documento apócrifo, portanto sem aptidão para descaracterizar os achados caracterizados pela vistoria da Funasa, documento dotado de fé pública.

13. Além disso, a própria auditoria da Funasa evidenciou pronunciamentos dos moradores em completa dessintonia com os ora apresentados pela defesa, vide a abordagem da área técnica sobre essa questão:

*“27.10. Ainda que essas discrepâncias de datas possam eventualmente ser explicadas pelo transcurso de tempo, que de fato pode confundir a correta memória da cronologia dos eventos, tais testemunhos não possuem o condão de invalidar as constatações relatadas a partir da referida vistoria da Funasa em 2016 (peças 55 e 56), que registram que mediante ‘perguntas aos usuários do sistema, obtivemos a informação de que a água está sendo fornecida apenas por um curto intervalo de tempo durante o dia, não sendo suficiente para atender as necessidades diárias das famílias’, bem como que ‘o sistema estava operando em precárias condições’, e ainda que a ‘água está sendo fornecida à população sem tratamento’.*

*27.11. Deste modo, continuam válidas as conclusões daquelas análises técnicas da concedente, no sentido de que o objetivo do Convênio não foi cumprido, tendo sido constatada a inexecução parcial da obra, sem etapa útil, após a vigência do convênio.”*

14. Tal abordagem técnica foi reforçada pela AudTCE com a jurisprudência do TCU, cujos precedentes recolho da instrução de mérito:

*“33.1. De acordo com a jurisprudência do TCU (Acórdão 554/2018 - Segunda Câmara – Relator Aroldo Cedraz), os relatórios de fiscalização do concedente de transferências voluntárias, enquanto não houver decisão administrativa ou judicial em sentido contrário, produzem os efeitos para os quais foram constituídos, pois são atos administrativos e como tais, observados os requisitos de constituição e validade (competência, forma, finalidade, motivo e objeto), gozam de seus atributos (imperatividade, autoexecutoriedade e presunção de legalidade e legitimidade).*

*33.2. Além disso, segundo entendimento já pacificado do TCU, em relação às declarações de terceiros, entende-se que possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do*

*alegado (Acórdãos 6.942/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BRUNO DANTAS; 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BENJAMIN ZYMLER; 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, rel. BENJAMIN ZYMLER; 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, rel. ANDRÉ DE CARVALHO; 512/2016-TCU-2ª Câmara, rel. RAIMUNDO CARREIRO, entre outros).”*

15. Concordo, igualmente, com a AudTCE, quando afirma que as fotografias, desacompanhadas de provas mais robustas, são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, ainda que pudessem, eventualmente, comprovar a realização do objeto (o que não é o presente caso), não revelariam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados, ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e a execução do objeto. A jurisprudência do TCU há muito já pacificou entendimento neste sentido (e.g. Acórdãos da Segunda Câmara 706/2003 (Rel. Guilherme Palmeira) e 7200/2018 (Rel. Marcos Bemquerer).

16. Também não procede a alegação da responsável de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, em virtude da ausência da elaboração de matriz de responsabilidade, com a quantificação precisa, completa e individualizada de um eventual dano ao erário, uma vez que verifiquei que tais elementos constam adequadamente da instrução preliminar de citação (peças 85/87) e do consequente ofício citatório (peça 89), a qual teve ciência a responsável (peça 90), que detalha todos os elementos da irregularidade apontada, a conduta da responsável, bem como o nexo de causalidade entre ambas, especificando os valores do dano com as correspondentes datas de ocorrência, tudo em consonância com a regulamentação de regência.

17. Quanto aos requerimentos para diligências e produção de provas periciais e testemunhais, cabe observar que a defesa já teve a possibilidade de submeter à apreciação os documentos juntados com essas finalidades (peças 93 a 95), analisados na instrução técnica e ratificada pelo MPTCU, tudo isso conforme preconiza o art. 162 do RITCU, “*as provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros*”.

18. Por fim, registro minha concordância com a conclusão da unidade técnica que, ratificando posição do tomador de contas, não arrolou a empresa construtora como responsável pelo débito atinente à irregularidade apontada, visto que o valor impugnado neste caso correspondente ao percentual do que foi efetivamente executado em relação ao total repassado, não sendo necessária a sua exclusão destes autos, vez que sequer foi citada pelo TCU.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de setembro de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator