



TC 008.287/2023-6

Tipo: tomada de contas especial

Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Érica de Figueiredo Der Hovannessian (CPF 464.511.533-20), Francisco Sidney Andrade Gomes (CPF 430.272.453-68), José Ribamar Barroso Baptista (CPF 002.720.193-72) e Eliabe Albuquerque de Oliveira (CPF 441.815.823-53)

Advogado ou procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), mandatária da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades em desfavor de Érica de Figueiredo Der Hovannessian, Francisco Sidney Andrade Gomes, José Ribamar Barroso Baptista e Eliabe Albuquerque de Oliveira. O motivo foi a não comprovação da aplicação regular dos recursos repassados pela União no âmbito do Contrato de Repasse 0249795/2008/MCIDADES/CAIXA (registro Siafi 626005) (peça 32). O ajuste foi firmado entre o ministério e o Município de Paracuru (CE), e tinha por objeto a construção de unidades habitacionais.

HISTÓRICO

2. Em 18/10/2022, com fundamento na Instrução Normativa - TCU 71/2012 (IN - TCU 71/2012), o dirigente da CEF autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 916/2022.

3. O contrato foi firmado no valor de R\$ 517.755,00, sendo R\$ 493.100,00 à conta do concedente e R\$ 24.655,00, do convenente. Teve vigência de 12/5/2008 a 30/8/2018, com prazo para apresentação da prestação de contas até 29/10/2018. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 449.182,53 (peça 79).

4. As contas foram analisadas por meio dos documentos às peças 1, 2, 54 a 59 e 83.

5. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Objeto executado na integralidade não atingiu os objetivos, inservível e/ou sem funcionalidade, em virtude da não apresentação da Regularização Fundiária das Unidades Habitacionais executadas.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 83), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 372.579,06, imputando-se a responsabilidade a Érica de Figueiredo Der Hovannessian, prefeita no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, Francisco Sidney Andrade Gomes, prefeito no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, José Ribamar Barroso Baptista, prefeito no período de 1/1/2017 a 13/12/2017, e



Eliabe Albuquerque de Oliveira, prefeito no período de 14/12/2017 a 31/12/2020.

8. Em 28/2/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 85), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 86 e 87).

9. Em 25/4/2023, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (TCU) (peça 88).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação da viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inc. II, e 19 da IN - TCU 71/2012): o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 30/8/2018, há menos de seis anos da data desta instrução.

Valor de constituição da TCE

11. O valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 544.727,56, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00 (arts. 6º, inc. I, e 19 da IN - TCU 71/2012).

Avaliação da ocorrência da prescrição

12. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

13. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução - TCU 344/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo, no art. 2º, que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.

14. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução - TCU 344/2022. Já as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente é regulada no art. 8º.

15. Conforme decidido em precedentes do STF, os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, rel. Min. Roberto Barroso).

16. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inc. I, da Resolução - TCU 344/2022) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

17. Por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (rel. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, conforme elencado no art. 5º da resolução.



18. Neste caso concreto, tem-se que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 29/10/2018, data final do prazo para prestar contas (art. 4º, inc. I, da Resolução - TCU 344/2022).

19. Após essa data, ocorreram os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documentos	Dispositivo da Resolução - TCU 344/2022	Efeito
0	29/10/2018	Cláusula 12ª do termo do contrato (peça 32, p. 5)	Art. 4º, inc. I	Marco inicial da contagem do prazo prescricional.
1	16/8/2022	Ofício 1250/2022/GIGOV/FO, de 16/8/2022 (peça 18), com ciência em 24/8/2022 (peça 23)	Art. 5º, inc. I	Interrupção da contagem.
2	31/10/2022	Relatório do tomador de contas (peça 83)	Art. 5º, inc. II	Interrupção da contagem.
3	30/11/2023	Esta instrução.	Art. 5º, inc. II	Interrupção da contagem.

20. Conforme consta na tabela acima, não transcorreram mais de cinco anos do marco inicial – 29/10/2018 – até a emissão do Ofício 1250/2022/GIGOV/FO em 16/8/2022. Resta, portanto, afastada a prescrição quinquenal.

21. Ademais, após o Ofício 1250/2022/GIGOV/FO, de 16/8/2022, não houve intervalo de tempo superior a três anos sem a ocorrência de evento de natureza interruptiva. Desse modo, também resta afastada a hipótese de prescrição intercorrente.

22. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF e a Resolução - TCU 344/2022, conclui-se que não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

23. Foram encontrados outros processos tramitando no TCU com responsáveis deste processo.

Responsável	Processo
Érica de Figueiredo Der Hovannessian	027.711/2017-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-5048-19/2017-2C , referente ao TC 019.174/2015-2"]
	025.837/2021-4 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-5378-9/2021-1C , referente ao TC 007.269/2020-0"]
	007.269/2020-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) MINISTÉRIO DO TURISMO (VINCULADOR) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 00671/2010, firmado com o/a MINISTÉRIO DO TURISMO, Siafi/Siconv 736906, função COMERCIO E SERVICOS, que teve como objeto 10º Feira das Comunidades de Paracuru-Ce (nº da TCE no sistema: 1117/2019)"]
	005.962/2015-3 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO VALE DO CURU E SERRA DA URUBURETAMA E OS SENHORES RAIMUNDO NONATO BARROSO BONFIM E ERICA DE FIGUEIREDO DER HOVANNESSIAN, ENTIDADE E PRESIDENTES, EM RAZÃO DA NÃO CONCLUSÃO DO CONTRATO DE REPASSE 0276.305-04/2008, SIAFI 6480777, FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO, COM A INTERVENIÊNCIA DA CEF. PROC. 00190.016940/2014-34. OF 81/2015/AECI/MDA"]
	019.174/2015-2 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA A SENHORA ERICA DE FIGUEIREDO DER HOVANNESSIAN, EX-PREFEITA MUNICIPAL DE PARACURU/CE, GESTÃO: 2009 A 2012, EM RAZÃO DA IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO CONVÊNIO Nº 728337/2009, SIAFI/SICONV Nº 728337-MINISTÉRIO DO TURISMO, PROCESSO 72031.006325/2014-53 OFÍCIO Nº 1198/2015-AECI/MTur"]
	024.024/2013-9 [REPR, encerrado, "REPRESENTAÇÃO CONTRA OS EX-GESTORES DO MUNICÍPIO DE PARACURU/CE, EXERCÍCIO 2009, REFERENTE A SUPOSTAS



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex)
Secretaria de Controle Externo da Função Jurisdicional (Sejus)
Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)

	<p>IRREGULARIDADES NO CONVÊNIO CV 1873/2009 - 728337/2009, FIRMADO COM O MINISTÉRIO DO TURISMO, PARA A REALIZAÇÃO DO REVEILLON 2009"] 000.194/2022-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Ceará em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio CV 1379/07, firmado com o/a FUNDACAO NACIONAL DE SAUDE, Siafi/Siconv 628155, função SAUDE, que teve como objeto SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE AGUA (nº da TCE no sistema: 2407/2021)"] 014.389/2022-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) MINISTÉRIO DO TURISMO em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 595219, firmado com o/a MINISTERIO DO TURISMO, Siafi/Siconv 595219, função null, que teve como objeto EXECUCAO DAS OBRAS DE URBANIZACAO DA ORLA DE PARACURU - CE. (nº da TCE no sistema: 1198/2022)"]</p>
Francisco Sidney Andrade Gomes	<p>023.178/2023-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no(a) Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Extinta)) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Contrato de repasse 0327961-43, firmado com o/a MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Siafi/Siconv 737092, função null, que teve como objeto DRENAGEM NO MUNICIPIO DE PARACURU-CE (nº da TCE no sistema: 3216/2019)"]</p>
José Ribamar Barroso Baptista	<p>023.178/2023-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Caixa Econômica Federal (mandatária no(a) Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Extinta)) em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Contrato de repasse 0327961-43, firmado com o/a MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Siafi/Siconv 737092, função null, que teve como objeto DRENAGEM NO MUNICIPIO DE PARACURU-CE (nº da TCE no sistema: 3216/2019)"] 003.977/2015-3 [TCE, encerrado, "TCE CONTRA O SENHOR JOSÉ RIBAMAR BARROSO BAPTISTA, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE PARACURU/CE, GESTÕES 2001 A 2004 E 2005 A 2008, EM RAZÃO DA NÃO CONSECUÇÃO DOS OBJETIVOS PACTUADOS DO CONVÊNIO Nº 115/2001, SIAFI/SICONV Nº 450190, FIRMADO COM O DNOCS. PROCESSO Nº 59400.002148/2014-22. OFÍCIO Nº 37 AECI/GM"] 034.067/2010-8 [REPR, encerrado, "OFÍCIO 54081/2010-GAB/COR/SR/DPF-CE, REPRESENTAÇÃO CONTRA O SENHOR JOSÉ RIBAMAR BARROSO BATISTA, EX-PREFEITO DO MUNICIPIO DE PARACURU - CE, SOBRE POSSIVEIS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS"] 014.389/2022-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) MINISTÉRIO DO TURISMO em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 595219, firmado com o/a MINISTERIO DO TURISMO, Siafi/Siconv 595219, função null, que teve como objeto EXECUCAO DAS OBRAS DE URBANIZACAO DA ORLA DE PARACURU - CE. (nº da TCE no sistema: 1198/2022)"]</p>

24. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

25. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Érica de Figueiredo Der Hovannessian, Francisco Sidney Andrade Gomes, José Ribamar Barroso Baptista e Eliabe Albuquerque de Oliveira eram as pessoas responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Contrato de repasse de registro Siafi 626005.

26. Embora o prazo final para apresentação da prestação de contas fosse 29/10/2018, os responsáveis foram notificados pela CEF conforme segue:

a) Érica de Figueiredo Der Hovannessian, por meio do edital acostado à peça 25, publicado em 26/6/2018;

b) Francisco Sidney Andrade Gomes, por meio do ofício acostado à peça 17, recebido em 16/5/2018, conforme aviso de recebimento (AR) à peça 22;

c) José Ribamar Barroso Baptista, por meio do ofício acostado à peça 18, recebido em 24/8/2022, conforme AR à peça 23;



d) Eliabe Albuquerque de Oliveira, por meio do ofício acostado à peça 19, recebido em 24/8/2022, conforme AR à peça 24.

27. Contudo, apenas o Sr. Francisco Sidney Andrade Gomes apresentou defesa sintética (peça 26), a qual foi rejeitada no relatório do tomador de contas (peça 83, p. 7-8).

28. A conclusão do tomador de contas foi pela glosa do valor total repassado, por entender que a não regularização fundiária implicava a não funcionalidade do que foi executado.

(...)

13. No tocante à quantificação do dano e à atribuição da responsabilidade, conforme motivações expostas no item 7 deste relatório, entende-se que o débito no valor de R\$ 372.579,06, o qual representa 100% dos recursos repassados, deve ser imputado à Senhora Erica de Figueiredo Der Hovannessian, Prefeita no Município de Paracuru - CE, Francisco Sidney Andrade Gomes, Prefeito no Município de Paracuru - CE, José Ribamar Barroso Baptista, Prefeito no Município de Paracuru - CE, Eliabe Albuquerque de Oliveira, Prefeito no Município de Paracuru - CE, uma vez que geriram recursos federais, os quais foram empregados em objeto sem funcionalidade, em decorrência da ausência da regularização fundiária. Os gestores tiveram tempo e recursos suficientes para promover a regularização fundiária, mas não o fizeram. A omissão concorreu para o não atingimento dos benefícios sociais esperados, pois, ao não garantir a regularidade das UH, deixaram de permitir a entrega dos documentos que constituem direito real sobre os imóveis. A omissão na administração do convênio resultou em dano à União.

(...) (os grifos são da transcrição) (peça 83, p. 9).

29. Esta instrução diverge do entendimento do instaurador, alinhando-se a diversos julgados do TCU que afastaram o débito em casos de execução física total (Acórdãos 8.471/2021-TCU-Segunda Câmara, rel. Aroldo Cedraz, 3.906/2022-TCU-Segunda Câmara, rel. Antonio Anastasia, 7.973/2022-TCU-Primeira Câmara, rel. Jorge Oliveira, 10.886/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Augusto Sherman Cavalcanti, 12.868/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Jorge Oliveira, 11.313/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler, 11.236/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Jhonatan de Jesus, 7.939/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Marcos Bemquerer, e 8904/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Antonio Anastasia).

(...)

17. O Relatório do Tomador das Contas (Peça 84) destacou que “o objeto foi 100% concluído e possui funcionalidade” e que “as casas foram entregues aos beneficiários”.

18. Não há qualquer dúvida, portanto, de que houve a construção das unidades habitacionais para a qual se destinavam os recursos.

19. Nesse sentido, se mostra inaplicável a tese defendida pela SecexTCE de que “o TCU possui entendimento sedimentado de que a execução parcial de objetos pactuados em transferências voluntárias ou obrigatórias, em que reste consignado a imprestabilidade do que foi edificado para o atingimento da meta pactuada, implica débito em valor integral do montante repassado”. No caso concreto, não há que se falar em imprestabilidade, uma vez que as casas já foram, inclusive, entregues aos beneficiários.

20. Aliás, a própria unidade técnica, mais adiante em sua instrução, escreveu: “constata-se que a única pendência do presente contrato de repasse se trata da ausência de regularização fundiária”.

21. É certo que a regularização fundiária representa importante objetivo a ser perseguido, uma vez que garante às famílias beneficiárias o direito real sobre o imóvel edificado com recursos públicos. Não obstante, a comprovada execução da construção de unidades habitacionais se constitui como medida suficiente para afastar a imputação de débito, na linha assinalada no voto condutor do Acórdão 8471/2021 – 2ª Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), proferido em sede de recurso:



“A falta da regularização fundiária dos imóveis frustra um dos importantes objetivos do ajuste, que era a constituição de direito real sobre o imóvel em favor da família beneficiária, para que ela passasse a ser a legítima proprietária da unidade habitacional construída com recursos federais. Contudo, como as obras apresentam funcionalidade e estão sendo usadas em benefício do público-alvo, é razoável que seja excluído do débito a parte dos recursos federais comprovadamente alocados à execução do objeto pactuado.”

22. Não há como subsistir, portanto, a tese da existência de dano que justifique a realização da citação.

(...) (voto do Ministro Jorge Oliveira, condutor do Acórdão 7.973/2022-TCU-Primeira Câmara).

30. Resta, portanto, afastado o débito.

31. Afastado o débito, cabe verificar se há indício de irregularidade a ser sancionada.

32. No relatório, o tomador de contas foi genérico quanto às normas que teriam sido infringidas: “Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), Lei 8.443/1992 (art. 8º), Decreto 93.872/1986 (art. 66), e demais normas legais e infralegais disciplinadoras das transferências de recursos federais” (o grifo é da transcrição).

33. No termo de contrato, no anexo ou nos aditivos, não consta a obrigação do município de proceder à regularização fundiária dos imóveis construídos (peças 32-49). Tampouco consta no plano de trabalho aprovado, parte integrante do ajuste (peça 28).

34. De fato, o contrato de repasse foi firmado em 12/5/2008, sendo regido, entre outras normas, pela Portaria do Ministério das Cidades 137/2008 (peça 32, p. 1), que aprovou o Manual de Instruções para Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Exercício de 2008. Esse manual, que consta à peça 91, não estabelecia que o município deveria providenciar a regularização fundiária das unidades habitacionais construídas.

35. Essa obrigatoriedade surgiu apenas com a edição da [Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008](#):

Art. 25. Sem prejuízo do disposto no art. 24, são condições para a celebração de convênios e contratos de repasse:

(...)

§ 4º Quando o convênio tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea 'f' do inciso I e o inciso II, ambos do § 1º, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do convênio a fim de que este possa promovê-la.

(...).

36. Ademais, o art. 2º, inc. II, do normativo excluiu expressamente dessa obrigação os ajustes celebrados anteriormente à data de sua publicação.

37. Não sendo exigível no presente caso a regularização fundiária, não há que se falar em gestão irregular.

38. Cabe, assim, o arquivamento do processo, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto básico de sua constituição e desenvolvimento válido e regular.

CONCLUSÃO

39. O exame das ocorrências que ensejaram a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressuposto básico de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Cabe, portanto, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (parágrafos 25-38).



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressuposto básico de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inc. I, da Lei 8.443/1992, combinado com os arts. 169, inc. VI, e 212 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

b) informar os responsáveis e a Caixa Econômica Federal do acórdão que vier a ser proferido, destacando que, juntamente com o relatório e o voto que o fundamentarem, poderá ser acessado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

AudTCE, em 4 de dezembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

Luiz Marcelo Da Ros

AUFC – Matrícula - TCU 2841-0