



TC 004.742/2023-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Ferraz de Vasconcelos-SP

Responsável: Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Economia, em desfavor do Sr. Jorge Abissamra, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Convênio 124/2007 – Siafi 600674 (peça 17), firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Município de Ferraz de Vasconcelos-SP, cujo objeto consistiu no instrumento descrito como “Estabelecimento de cooperação técnica e financeira para a execução de ações de qualificação social e profissional do Projeto "Juventude Cidadã", no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, mediante a formação social e profissional dos jovens, aliada à vivência concreta da prestação de serviços voluntários à comunidade, possibilitando a sua inserção no mercado de trabalho”.

HISTÓRICO

2. Em 18/12/2018, o Secretário de Políticas Públicas de Emprego determinou, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, a instauração da tomada de contas especial (peça 172). O processo foi registrado no Sistema e-TCE com o número 2655/2022.

3. O Convênio 124/2007 – Siafi 600674 foi firmado no valor de R\$ 693.000,00, sendo R\$ 577.500,00 à conta do concedente e R\$ 115.500,00 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 26/12/2007 a 30/4/2009, com prazo para apresentação da prestação de contas em 29/6/2009. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 577.500,00 (peças 23, 58 e 81).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 116, 120, 134 e 150.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 176), foi a constatação das seguintes irregularidades:

Meta de qualificação não cumprida; Meta de inserção não cumprida; Realização de pagamento antes da efetiva prestação de serviço; Ausência de atesto de recebimento dos serviços contratados nas faturas emitidas pela entidade executora; Movimentação irregular da conta específica do Convênio; Não envio da documentação completa da prestação de contas; Pagamento à empresa cujos sócios são membros da Entidade Executora; Jovens não localizados no curso; Jovem desistente cadastrado em módulo profissionalizante; Ausência de orçamento prévio dos custos para execução do programa; Transferência indevida de R\$ 381.608,16 da conta bancária específica para a conta única da Proponente; Restrição aos trabalhadors de fiscalização; Ausência de entrega de documentação comprobatória de execução do convênio AS/SPPE nº 124/2007; Atraso no



cumprimento do cronograma de desembolso; Ausência de aplicação financeira dos recursos do PNPE; Pagamento antecipado de serviços.

6. O responsável arrolado na fase interna da TCE foi devidamente comunicado 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 de TCE 78/2022 (peça 177), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 577.500,00, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Jorge Abissamra, prefeito municipal, no período de 1º/1/2005 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

8. Em 9/2/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o Relatório de Auditoria 2655/2022 (peça 180), 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 181 e 182).

9. Em 8/3/2023, o Ministro do Trabalho e Previdência 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, cuja manifestação foi pela irregularidade das contas, determinando, em consequência, o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União, para fins de julgamento (peça 183).

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

Avaliação de 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 do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 21/10/2009, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

10.1. Jorge Abissamra, por meio do ofício acostado à peça 118, recebido em 24/4/2017, conforme AR (peça 119).

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2017 é de R\$ 975.335,22. Portanto, superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016.

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 de 11/10/2022, 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. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

15. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (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) 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.

16. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. 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, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

17. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluidez da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

18. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 21/10/2009, data em que a prestação de contas final do convênio foi apresentada ao órgão competente para sua análise inicial, conforme Ofício 132/SMF/2009 (peça 87).

19. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
1	21/10/2009	A prestação de contas final do convênio foi apresentada pela entidade conveniente ao órgão competente em 21/10/2009 (peça 87).	Art. 4º inc. II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	13/4/2010	Ofício 1621/CGCC/SPPE/MTE, notificou o ente conveniente da realização de visita técnica e solicitou a tomada de providências com vistas a subsidiar a referida fiscalização (peça 95).	Art. 5º, inc. I e 8º, § 1º	1ª Interrupção – Marco inicial da prescrição intercorrente
3	30/4/2010	Relatório CGCC/SPPE/MTE 47, concluiu-se que não restou evidenciada má-fé nem desvio de finalidade na gestão dos recursos repassados ao ente conveniente (peça 102).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
4	23/10/2012	Ofício 1658/2012-IPL 46/2012-11-SR/DPF/SP, no qual o Polícia Federal solicitou ao órgão repassador cópia do processo do convênio com vistas a subsidiar a instrução de inquérito policial. O respectivo protocolo de recebimento, datado de 7/11/2012, consta do corpo do preâmbulo do sobredito ofício (peça 107).	Art. 5º, inc. I e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
5	7/3/2013	Nota Informativa 404/2013/CGCC/SPPE/MTE, prestou esclarecimentos à Polícia Federal acerca da execução do convênio (peça 109).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
6	23/5/2014	Nota Informativa 982/2014/DPTEJ/SPPE/MTE, prestou esclarecimentos à Polícia Federal acerca da execução do convênio (peça 111).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
7	23/6/2015	Nota Informativa 790/2015/CGEMP/DPTEJ/SPPE/MTE, prestou esclarecimentos à Polícia Federal acerca da execução do convênio (peça 113).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
8	10/6/2016	Nota Técnica 556/2016/CGPC/SPPE/MTE, concluiu-se pela reprovação da prestação de	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual



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)

		contas do convênio (peça 116).		interruptivo
9	20/5/2017	Nota Técnica 442/2017/CGPC/SPPE/MTb, concluiu-se pela manutenção da reprovação da prestação de contas do convênio (peça 120).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
10	21/5/2018	Parecer 262/2018/CONJUR-MTB/CGU/AGU, concluiu-se pela possibilidade jurídica de suspensão da inadimplência do ente convenente (peça 134).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
11	19/3/2019	Nota Informativa SEI 26/2019/CGPC/SPPE/SEPEC-ME, concluiu-se pela não suspensão da inadimplência do ente convenente (peça 146).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
12	14/8/2020	Nota Técnica SEI 31104/2020/ME, concluiu-se pelo encaminhamento do processo à área competente do órgão repassador com vistas à instauração de tomada de contas especial (peça 150).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
13	27/1/2021	Nota Informativa SEI 1804/2021/ME, concluiu-se pelo indeferimento do pedido de suspensão da inadimplência do ente convenente no Siafi e no Cadin (peça 154).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
14	14/12/2022	Relatório de TCE 78/2022, concluiu-se pela responsabilização do agente indicado no referido instrumento, imputando-lhe o débito ali quantificado (peça 177).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
15	1º/2/2023	Relatório de Auditoria CGU 2655/2022 (peça 180).	Art. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
16	8/3/2023	Autuação da tomada de contas especial pela Unidade Técnica do TCU.	Arts. 5º, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco, de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

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

22. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Jorge Abissamra	020.368/2013-5 [TCE, encerrado, "TCE contra o Sr. Jorge Abissamra, Prefeito Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, em razão da omissão no dever de prestar contas ref. ao Convênio nº 162/2009 - SENASP/MJ (proc. orig. 08020.001394/2012-39)"] 005.194/2015-6 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Educação contra Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP por Omissão no dever de prestar contas (Proc. 23034.001110/2014-19; Convênio nº 703537/2010; SIAFI; 664-849)"] 001.190/2015-6 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo contra o Município de Ferraz Vasconcelos/SP por impugnação total de despesas (Proc 72031.008759/2013-15, Convênio 706250/2009)"] 026.997/2014-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s)"]



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>AC-4427-29/2014-1C, referente ao TC 002.305/2014-3"] 010.422/2016-1 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Justiça em decorrência da omissão no dever de prestar contas do Convênio nº 200/2009, celebrado entre a PM de Ferraz de Vasconcelos/SP e a Senasp. Proc. orig. nº 08020.003567/2015-04"] 002.305/2014-3 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional - MI contra a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP por não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas (Proc 59000.001250/2010-90, Convênio 1128/2008, SIAFI 652395)"] 001.366/2015-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-7.461-43/2014-1C, referente ao TC 020.368/2013-5"] 027.668/2017-7 [TCE, encerrado, "omissão no dever de prestar contas do Convênio 1731/2009 (Siconv 722933), celebrado entre o Ministério da Saúde e a Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos / SP, tendo por objeto a "Aquisição de equipamento e material permanente para o Centro de Controle de Zoonoses"] 032.966/2016-4 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo FNS/Ministério da Saúde, em razão da não comprovação de despesas realizadas com os recursos do SUS repassados ao Município de Ferraz de Vasconcelos/SP. Proc. orig. 25000.090925/2016-31"] 011.591/2015-3 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo FNS contra a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP por irregularidades na aplicação de recursos do SUS. (Proc.: 25000.171633/2014-36)"] 028.924/2016-9 [TCE, encerrado, "Processo de Tomada de Contas Especial instaurado pelo FNS/MS, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio nº 2379/2008, celebrado com a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP. Responsável: Jorge Abissamra e Acir Fillo dos Santos"] 008.416/2015-0 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo contra a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP por impugnação total de despesas. (Proc 72031.001273/2014-29, Convênio 0616/2009)"] 021.193/2018-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-5880-33/2016-1C, referente ao TC 005.194/2015-6"] 021.194/2018-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-5880-33/2016-1C, referente ao TC 005.194/2015-6"] 037.462/2021-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 20033157200600138, firmado com o Fundo Nacional de Segurança Pública, SIAFI/Siconv 579112, função Segurança Pública, que teve como objeto Cooperação dos partícipes na capacitação adequada da Guarda Municipal, para que esta esteja apta a enfrentar e propor atividades de prevenção a violência e a criminalidade, sendo também necessária à aquisição de alguns equipamentos que auxiliem seus profissionais nas atividades do dia-a-dia e implementação de políticas públicas articuladas (saúde, educação, assistência social, segurança, entre outras), visando à inclusão social e redução da vulnerabilidade criminal de crianças, adolescentes, bem como toda a comunidade, no âmbito do Programa de Segurança Pública para o Brasil, de acordo com o Plano de Trabalho e Projeto Básico aprovados pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP/MJ. (nº da TCE no sistema: 443/2021)"] 045.628/2020-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8654-28/2020-2C, referente ao TC 027.668/2017-7"] 029.050/2019-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) AC-6835-29/2017-1C, referente ao TC 010.422/2016-1"] 015.608/2021-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Termo de Compromisso nº 2274/2011 (nº da TCE no sistema: 187/2021)"] 012.777/2021-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pela Caixa Econômica Federal (mandatária na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (extinta)) em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Contrato de Repasse CR.NR.0222672-18, firmado com o Ministério do Desenvolvimento Regional, SIAFI/Siconv 621872, função Saneamento, que teve como objeto Morar Bem II - Remoção de 230 FAMILIAS e intervenção em 8 córregos, sendo 4 na divisa com São Paulo (nº da TCE no sistema: 2438/2019)"] 027.813/2018-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-8522-32/2017-1C, referente ao TC 008.416/2015-0"] 045.629/2020-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-</p>



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>8654-28/2020-2C, referente ao TC 027.668/2017-7"] 005.062/2019-5 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-1518-5/2018-1C, referente ao TC 028.924/2016-9"] 005.063/2019-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-1518-5/2018-1C, referente ao TC 028.924/2016-9"] 027.812/2018-9 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8522-32/2017-1C, referente ao TC 008.416/2015-0"] 029.196/2019-1 [TCE, encerrado, "Instaurada pela Caixa Econômica Federal - Caixa - em razão da não consecução dos objetivos pactuados do Contrato de Repasse nº267.048-96/2008, celebrado entre o Ministério do Turismo e o Município de Ferraz de Vasconcelos/SP, com interveniência da CAIXA, tendo por objeto "Construção de Centro de Convenções no Município de Ferraz de Vasconcelos/SP". (Processo 00190.000566/2018-89)"] 036.722/2019-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-8784-34/2017-1C, referente ao TC 011.591/2015-3"] 036.724/2019-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-8784-34/2017-1C, referente ao TC 011.591/2015-3"] 037.139/2019-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-2258-6/2019-1C, referente ao TC 032.966/2016-4"] 037.140/2019-1 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-2258-6/2019-1C, referente ao TC 032.966/2016-4"] 029.173/2019-1 [TCE, encerrado, "Instaurado pela Caixa Econômica Federal em razão da prestação de contas do Contrato de Repasse nº0266.708-60/2008, celebrado com o Município de Ferraz de Vasconcelos/SP, objeto a "reforma da Praça dos Trabalhadores, situada em área municipal" (Processo 00190.000574/2018-25)"] 028.700/2022-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-10497-29/2021-2C, referente ao TC 029.196/2019-1"] 047.725/2020-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Termo de compromisso 03134/2012, firmado com o/a Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, função Educação, que teve como objeto Executar todas as atividades inerentes à construção de 2(duas) unidade(s) de educação infantil, de acordo com as especificações do(s) projeto(s) aprovado(s) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE: 11323 - Escola Infantil, Tipo B, 110v - EMEF Vila Jamil, situada na Avenida Luiz Antônio de Paiva (R\$1.4545.134,96) 11321 - Escola Infantil, Tipo B, 110v - Parque Atlântida, situada na Avenida Imperial (R\$1.454.150,87). (nº da TCE no sistema: 1947/2020)"] 029.675/2020-0 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde – MS, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, Convênio 2787/2006, firmado com o Ministério da Saúde, Siafi/Siconv 586716, função Saúde, que teve como objeto construção de Unidade de Saúde (nº da TCE no sistema: 4657/2019)"] 008.750/2023-8 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-7861-41/2022-2C, referente ao TC 029.675/2020-0"] 028.697/2022-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-10497-29/2021-2C, referente ao TC 029.196/2019-1"] 008.754/2023-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-7861-41/2022-2C, referente ao TC 029.675/2020-0"]</p>
--	--

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

EXAME TÉCNICO

24. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que o Sr. Jorge Abissamra era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 124/2007 – Siafi 600674, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 29/6/2009.

25. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de



Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

26. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

27. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, as irregularidades descritas no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

Quadro de conversão de irregularidades	
Irregularidades – Instaurador	Irregularidades – fase externa TCE
Meta de qualificação não cumprida; Meta de inserção não cumprida; Realização de pagamento antes da efetiva prestação de serviço; Ausência de atesto de recebimento dos serviços contratados nas faturas emitidas pela entidade executora; Movimentação irregular da conta específica do Convênio; Não envio da documentação completa da prestação de contas; Pagamento à empresa cujos sócios são membros da Entidade Executora; Jovens não localizados no curso; Jovem desistente cadastrado em módulo profissionalizante; Ausência de orçamento prévio dos custos para execução do programa; Transferência indevida de R\$ 381.608,16 da conta bancária específica para a conta única da Proponente; Restrição aos trabalhos de fiscalização; Ausência de entrega de documentação comprobatória de execução do convênio AS/SPPE nº 124/2007; Atraso no cumprimento do cronograma de desembolso; Ausência de aplicação financeira dos recursos do PNPE; Pagamento antecipado de serviços.	Irregularidade 1: Não comprovação da execução física do objeto pactuado no Convênio 124/2007 - Siafi 600674.
	Irregularidade 2: Divergência total entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados no âmbito do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

27.1. **Irregularidade 1:** Não comprovação da execução física do objeto pactuado no Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

27.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

27.1.1.1. Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal c/c o art. 93 do Decreto-lei 200/1967, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecada, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. Sendo assim, a não comprovação da execução do objeto da despesa declarada resulta em julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis pelos recursos geridos ou administrados e em condenação pelos valores gastos (Acórdãos 15.733 e 15.647/2018-1ª Câmara).

27.1.1.2. Conforme se extrai do Acórdão 3991/2023 - 2ª Câmara, Relator Vital do Rêgo, a inexecução total do objeto implica na responsabilização pela totalidade do valor do convênio, não caracterizando enriquecimento sem causa da administração, mas tão somente a recomposição do



erário cuja perda/dano foi indevidamente causada.

27.1.1.3. De acordo com a Nota Técnica 556/2016/CGPC/SPPE/MTE (peça 116), as metas de qualificação (mínimo de 90%) e de inserção (mínimo de 30%) não foram atingidas pelo Município convenente, haja vista a constatação de que foram qualificados 56,7% dos alunos participantes, dos quais foram inseridos apenas 24,8% dos jovens no mercado de trabalho (débito parcial: R\$ 249.975,00 + R\$ 14.850,00 = R\$ 264.825,00), fato que ensejou a quantificação de débito parcial no que concerne à execução física do objeto pactuado. Contudo, entende-se que a quantificação do débito deve ser pelo valor integral repassado, tendo em vista que não constam dos autos elementos de comprovação da execução física do objeto do ajuste, consoante pactuado no Plano de Trabalho (peça 5), tais como: planos de aula, lista de presença de cada curso ministrado devidamente assinada pelos participantes, *curriculum vitae* do instrutor, relatório fotográfico com identificação das datas, locais e cursos ministrados etc., que permitissem vincular de forma inequívoca a realização de ações inerentes às despesas realizadas com material didático, instrutores, ações de pedagogia, dentre outros custos.

27.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 116 e 120.

27.1.3. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; cláusula oitava do instrumento do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

27.1.4. Débitos relacionados ao Sr. Jorge Abissamra:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
4/1/2008	57.750,00	D1
30/6/2008	317.625,00	D2
30/12/2008	202.125,00	D3

Valor atualizado do débito (sem juros) em 14/11/2023: R\$ 1.371.743,60.

27.1.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

27.1.6. **Responsável:** Jorge Abissamra.

27.1.6.1. **Conduta:** deixar de apresentar os documentos necessários e suficientes que demonstrem a execução do objeto pactuado ou dos itens previstos no plano de trabalho ou instrumento equivalente.

27.1.6.2. Nexos de causalidade: a não apresentação de documentos necessários e suficientes que demonstrem a execução do objeto pactuado ou dos itens previstos no plano de trabalho ou instrumento equivalente impediu a comprovação de sua execução física, resultando na presunção de dano ao erário.

27.1.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável, por meio de seus administradores, tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar todos os documentos necessários e suficientes à demonstração da execução do objeto pactuado ou dos itens previstos no plano de trabalho ou instrumento equivalente.

27.1.7. Encaminhamento: citação.

27.2. **Irregularidade 2:** Divergência total entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados no âmbito do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

27.2.1. Fundamentação para o encaminhamento:

27.2.1.1. Não se pode verificar o nexos causal entre os recursos federais repassados e as despesas



quando não há comprovação dos serviços prestados e/ou bens adquiridos por meio da emissão de documentos fiscais adequados ou quando os documentos emitidos não estão devidamente atestados nem especificam adequadamente os bens e/ou serviços prestados.

27.2.1.2. Nesse sentido, verificou-se que foram emitidas apenas faturas e/ou pedidos de compra no lugar das notas fiscais. Além disso, os sobreditos documentos (peças 75 e 91) não contém identificação do convênio, nem atesto, nem detalhamento dos serviços executados ou bens/produtos entregues, datas e locais de execução dos serviços ou entrega de bens/produtos, e, no caso dos serviços prestados na execução dos cursos de qualificação, documento que explicita por curso contratado e realizado, inviabilizando o acompanhamento por parte do conveniente.

27.2.1.3. Assim, se é certo que os recursos repassados entraram na conta bancária específica e destinada a um determinado fim, não há qualquer indício seguro sobre qual o destino que lhes foi dado. Não há, então, como presumir que tenham sido utilizados para os fins pactuados, nem como afastar acima de qualquer dúvida a possibilidade de desvio ou locupletamento do responsável pela gestão dos recursos.

27.2.1.4. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.

27.2.1.5. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais aplicáveis aos instrumentos de repasse celebrados entre a União e demais entes da federação. Nesse sentido, são os Acórdãos 7200/2018-2ª Câmara-Relator Marcos Bemquerer; 9544/2017-2ª Câmara-Relator Augusto Sherman; 3673/2023-2ª Câmara-Relator Augusto Nardes, dentre outros precedentes.

27.2.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 116 e 120.

27.2.3. Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; cláusula oitava do instrumento do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

27.2.4. Débitos relacionados ao Sr. Jorge Abissamra:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
4/1/2008	57.750,00	D1
30/6/2008	317.625,00	D2
30/12/2008	202.125,00	D3

Valor atualizado do débito (sem juros) em 14/11/2023: R\$ 1.371.743,60.

27.2.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

27.2.6. **Responsável:** Jorge Abissamra.

27.2.6.1. **Conduta:** apresentar comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento em questão.

27.2.6.2. Nexo de causalidade: a apresentação de comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão impediu o estabelecimento do nexo causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, resultando na impugnação das despesas e, conseqüentemente, em

presunção de dano ao erário.

27.2.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a compatibilidade entre as despesas realizadas e a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento.

27.2.7. Encaminhamento: citação.

28. Deve-se enfatizar que os débitos correspondentes às Irregularidades 1 e 2 estão associados entre si e foram quantificados pela integralidade dos recursos repassados (D1, D2, D3).

29. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, deve ser citado o Sr. Jorge Abissamra, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado em relação às irregularidades descritas anteriormente.

Informações Adicionais

30. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, para a citação proposta, nos termos da Portaria WDO 9, de 8/10/2021.

CONCLUSÃO

31. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade do Sr. Jorge Abissamra e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU. Dessa forma, será formulada proposta de citação do referido responsável.

32. Em tempo, também foi realizada a análise da ocorrência da prescrição (parágrafos 12-21 desta instrução), sob a ótica da Resolução-TCU 344/2022, concluindo-se não ter ocorrido, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória nem ressarcitória para o TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Débito relacionado ao Sr. Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06), prefeito municipal, no período de 1/1/2005 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade: Não comprovação da execução física do objeto pactuado no Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 116 e 120.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66 do Decreto 93.872/1986; cláusula oitava do instrumento do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 14/11/2023: R\$ 1.371.743,60.

Conduta: deixar de apresentar os documentos necessários e suficientes que



demonstrem a execução do objeto pactuado ou dos itens previstos no plano de trabalho ou instrumento equivalente.

Nexo de causalidade: a não apresentação de documentos necessários e suficientes que demonstrem a execução do objeto pactuado ou dos itens previstos no plano de trabalho ou instrumento equivalente impediu a comprovação de sua execução física, resultando na presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável, por meio de seus administradores, tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar todos os documentos necessários e suficientes à demonstração da execução do objeto pactuado ou dos itens previstos no plano de trabalho ou instrumento equivalente.

Irregularidade: Divergência total entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados no âmbito do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 116 e 120.

Normas infringidas: art. 37, *caput*, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 93, do Decreto-lei 200/1967; art. 66, do Decreto 93.872/1986; cláusula oitava do instrumento do Convênio 124/2007 - Siafi 600674.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 14/11/2023: R\$ 1.371.743,60.

Conduta: apresentar comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento em questão.

Nexo de causalidade: a apresentação de comprovantes de despesas sem correspondência com a movimentação financeira dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão impediu o estabelecimento do nexos causal entre os referidos recursos e as despesas apresentadas, resultando na impugnação das despesas e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a compatibilidade entre as despesas realizadas e a movimentação financeira dos recursos repassados no âmbito do instrumento.

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente sanará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constatare outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia digital da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa;

e) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



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)

AudTCE, em 14 de novembro de 2023.

(Assinado eletronicamente)
CARLOS ANTONIO DA CONCEIÇÃO JUNIOR
AUFC – Matrícula TCU 5620-0