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: mérito

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 convenente. 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 a 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 trabalhados de fiscalização; Ausência de entrega de documentação comprobatória de execução do convênio AS/SPPE n° 124/2007; Atraso no cumprimento do cronograma de desembolso; Ausência de aplicação financeira dos recursos do PNPE; Pagamento antecipado de serviços.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

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).

10. Na instrução inicial (peça 187), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação do responsável, em razão das seguintes irregularidades:

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

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

10.1.2. 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.

10.2. Débitos relacionados ao responsável 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

10.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

10.2.2. **Responsável**: Jorge Abissamra.

10.2.2.1. **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.

10.2.2.2. 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.

10.2.2.3. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

11. Encaminhamento: citação.

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

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

11.1.2. 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.

11.2. Débitos relacionados ao responsável 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

11.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

11.2.2. **Responsável**: Jorge Abissamra.

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

11.2.2.2. 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, consequentemente, em presunção de dano ao erário.

11.2.2.3. 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.

12. Encaminhamento: citação.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 189), foi promovida a citação do responsável, conforme detalhado abaixo:

a) Jorge Abissamra - citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 60595/2023 – Seproc (peça 192) Data da Expedição: 13/12/2023 Data da Ciência: **não houve** (mudou-se) (peça 194) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 190).
Comunicação: Ofício 60596/2023 – Seproc (peça 191) Data da Expedição: 13/12/2023 Data da Ciência: **não houve** (mudou-se) (peça 193) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 190).
Comunicação: Edital 257/2024 – Seproc (peça 196)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

Data da Publicação: 8/3/2024 (peça 197)
Fim do prazo para a defesa: 23/3/2024.

14. Conforme Despacho da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (peça 198), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Jorge Abissamra permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

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

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

16. 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 segue:

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

Valor de Constituição da TCE

17. 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

18. 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).

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.

24. No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, 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).

25. 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 convenente ao órgão competente em 21/10/2009 (peça 87).	Art. 4° inc. II	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	13/4/2010	Ofício 1621/CGCC/SPPE/MTE, notificou o ente convenente da realização de visita técnica e solicitou a tomada de providências com vistas a subsidiar a referida fiscalização (peça 95).	Art. 5°, 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 convenente (peça 102).	Art. 5°, 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. 5°, 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. 5°, 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. 5°, 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. 5°, 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 contas do convênio (peça 116).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual 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. 5°, 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. 5°, 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. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

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. 5°, 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. 5°, 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. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
15	1º/2/2023	Relatório de Auditoria CGU 2655/2022 (peça 180).	Art. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
16	8/3/2023	Autuação da tomada de contas especial pela Unidade Técnica do TCU.	Arts. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
17	1°/12/2023	Pronunciamento da Unidade, autorizando a citação do responsável, consoante proposta consignada na instrução antecedente (peças 187-189).	Arts. 5°, inc. II e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo
18	8/3/2024	Edital 257/2024-TCU/Seproc, citou o responsável, com vistas à apresentação de alegações de defesa e/ou recolhimento do débito, em razão das irregularidades evidenciadas (peças 196-197).	Arts. 5°, inc. I e 8º, § 1º	Evento processual interruptivo

26. 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.

27. 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

28. Informa-se que foram localizados nos sistemas informatizados do Tribunal os processos abaixo relacionados, cujo respectivos polos passivos estampam o nome do referido responsável:

Responsável	Processos
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 n° 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)"]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

	026.997/2014-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito/multa originária do(s) AC(s) 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

	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-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 n°267.048-96/2008, 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 n°0266.708-60/2008, 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"]

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

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

30. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

> Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:
>
> I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;
>
> II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;
>
> III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado
>
> (...)
>
> Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:
>
> I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;
>
> II - servidor designado;
>
> III - carta registrada, com aviso de recebimento;
>
> IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa.
>
> Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:
>
> I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;
>
> II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;
>
> III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.
>
> § 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.
>
> (...)

31. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em "mãos próprias". A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

32. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

> São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);
>
> É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

> As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

33. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário:

> Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.
>
> O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
>
> O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Jorge Abissamra

34. Importante destacar que, antes de promover a citação por edital, para assegurar a ampla defesa, buscaram-se outros meios possíveis para localizar e citar o responsável, nos limites da razoabilidade, fazendo juntar aos autos informação comprobatória dos diferentes meios experimentados que restaram frustrados, tal como se demonstrou no item anterior da presente instrução (Acórdão 4851/2017 - TCU - 1ª Câmara, Relator Augusto Sherman).

35. No caso vertente, foram promovidas duas tentativas de citação do responsável em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e nos sistemas corporativos do TCU (peças 191 e 192). Contudo, a entrega dos ofícios citatórios nesses endereços não foi devidamente comprovada, tendo a devolução sido motivada por mudança do destinatário (peças 190 e 193). Dessa forma, a citação do responsável foi efetuada por meio de Edital 257/2024 – TCU/Seproc (peças 196-197).

36. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

37. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes."

38. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

39. Os argumentos apresentados na fase interna da TCE (peças 87 e 104) **não** elidem as irregularidades apontadas.

40. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Weder de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1ª Câmara (Relator Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator Aroldo Cedraz).

41. Dessa forma, o responsável Jorge Abissamra deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

42. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - LINDB) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 ao 30 ao texto da LINDB), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

43. Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do "erro grosseiro" à "culpa grave". Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: José Mucio Monteiro, Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer, e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Relator Augusto Nardes).

44. Quanto ao alcance da expressão "erro grosseiro", o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar "o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio" (Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da LINDB).

45. No caso em tela, as irregularidades consistentes na não comprovação da execução física do objeto e na divergência total entre a movimentação financeira e os documentos de despesa apresentados no âmbito do Convênio 124/2007 – Siafi 600674 configuram violação não só às regras legais: arts. 37, *caput* e inciso XXI, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967; art. 90 da Lei 8.666/1993, Decreto 93.872/1986 e cláusula oitava do instrumento de ajuste, mas também a princípios basilares da administração pública. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

CONCLUSÃO

46. Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Jorge Abissamra não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

47. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão ressarcitória, nem punitiva, conforme análise já realizada.

48. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

49. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 186.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o responsável Jorge Abissamra, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Jorge Abissamra, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Jorge Abissamra (CPF: 027.491.428-06):

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

Valor atualizado do débito (com juros) em 14/5/2024: R$ 1.966.921,28.

c) aplicar ao responsável Jorge Abissamra, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, 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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.

monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal; ;

f) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, estará disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

AudTCE, em 14 de maio de 2024.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 75981688.