

**TC 010.422/2016-1**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP

**Responsável:** Jorge Abissamra  
(CPF 027.491.428-06)

**Procurador/Advogado:** Wilton Luis da Silva Gomes (OAB/SP 220.788); Fátima Cristina Pires Miranda (OAB/SP 109.889); Cristiano Vilela de Pinho (OAB/SP 221.594); e outros (peça 10)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Justiça, em desfavor da Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por meio do Convênio 200/2009, Siconv 730050, cujo objeto era a cooperação na seleção e capacitação de mulheres para a atuação nas comunidades que constituem áreas conflagradas, com vistas à construção e fortalecimento das redes sociais de prevenção e enfrentamento à violência, no âmbito do Programa de Segurança Pública para o Brasil e do Programa de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, de acordo com o Plano de Trabalho aprovado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ.

## HISTÓRICO

2. No dia 31/12/2009 a Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP e o Ministério da Justiça celebraram o Convênio 200/2009, Siconv 730050, conforme consta no respectivo termo (peça 2, p. 17-28).

3. Conforme disposto na cláusula sexta do termo de convênio, foram previstos R\$ 421.058,65 para a execução do objeto, dos quais R\$ 412.637,48 seriam repassados pelo concedente e R\$ 8.421,17 corresponderiam à contrapartida.

4. Os recursos federais foram repassados em uma única parcela, mediante a ordem bancária 2010OB815573 (peça 2, p. 176), no valor de R\$ 412.637,48, emitida em 31/5/2010. Os recursos foram creditados na conta específica em 2/6/2010, conforme extrato bancário (peça 2, p. 92).

5. De acordo com o Ofício 66/2013/SMG/GGCon (peça 2, p. 68-69), de 18/12/2013, o atual Prefeito de Ferraz de Vasconcelos, Sr. Acir dos Santos, afirmou que estava impossibilitado de prestar contas do referido convênio, pois o mesmo fora celebrado pela administração anterior, a qual não teria passado as informações para a atual gestão.

6. Foi encaminhada pelo Sr. Acir dos Santos cópia da petição inicial da ação de improbidade administrativa (peça 2, p. 70-90) movida pela Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP contra o Sr. Jorge Abissamra, Prefeito Municipal no período de 2005 a 2012, em razão da omissão do dever de prestar contas do Convênio 200/2009, Siconv 730050, bem como pela não comprovação da forma como o dinheiro do convênio foi utilizado.

7. O Relatório de Tomada de Contas Especial 23/2015 (peça 2, p. 248-260) elencou como

responsável o Sr. Jorge Abissamra, Prefeito Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, no período de 2005 a 2012. O ex-gestor teve sua responsabilidade incluída na Nota de Lançamento 2015NL000010 (peça 2, p. 195).

8. O tomador de contas afirmou que, no tocante à quantificação do dano, este alcançou o valor original de R\$ 412.637,48.

9. Segundo o Relatório de Auditoria 182/2016, da Controladoria-Geral da União (peça 2, p. 271-274), foram cumpridas as normas em relação à instauração e ao desenvolvimento da TCE, nos termos da Instrução Normativa TCU 71/2012.

10. O Certificado de Auditoria (peça 2, p. 275) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 2, p. 276) concluíram pela irregularidade das contas.

11. O Ministro de Estado da Justiça declarou, em 24/3/2016, ter tomado conhecimento da irregularidade das contas lançada em nome do responsável (peça 2, p. 283-284).

### **EXAME TÉCNICO**

12. Em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade (peça 6), foi promovida a citação do Sr. Jorge Abissamra, mediante o Ofício 1525/2016-TCU/SECEX-SP (peça 8), datado de 14/6/2016.

13. O Sr. Jorge Abissamra tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 9, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 11 e 12, as quais têm idêntico teor e serão analisadas de uma só vez.

### Resposta

14. Segundo o ex-gestor, a aplicação dos valores deu-se em conformidade com o previsto no plano de aplicação detalhado. Porém, tendo em vista que o último prazo para prestação de contas final do convênio se daria em abril de 2013, alguns dados da prestação de contas ficaram a cargo da nova gestão municipal.

15. Foi mencionado que no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa movida pelo atual Prefeito, compareceram testemunhas do Sr. Jorge Abissamra que teriam comprovado a regularidade dos atos administrativos referentes ao Convênio 200/2009.

16. Também foi aduzido que a última prestação de contas abarcaria o período de novembro e dezembro de 2012 e janeiro de 2013 e seria responsabilidade da atual gestão municipal realizá-la.

17. O ex-Prefeito afirmou que haveria diversos relatórios trimestrais de atividades e registros fotográficos da execução do objeto conveniado, bem como que todas as prestações de contas parciais foram devidamente enviadas ao concedente.

18. Informou, ainda, que, até o exercício de 2013, as prestações de contas não eram realizadas no sistema eletrônico disponibilizado pelo Ministério da Justiça, de forma que todas as prestações parciais eram encaminhadas, em vias impressas, ao conhecimento e apreciação do órgão concedente, o que teria sido feito até outubro de 2012.

19. Uma vez que seu mandato eletivo encerrou-se em 31 de dezembro de 2012, a prestação de contas final passou à responsabilidade do atual Prefeito.

20. Foi solicitado ao TCU que realizasse diligência à Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP, solicitando toda a documentação relativa à prestação de contas do Convênio 200/2009, bem como fosse requisitada cópia das oitivas realizadas no curso da Ação de Improbidade Administrativa ou, alternativamente, a concessão de prazo adicional para apresentação de mídia digital contendo os arquivos dos depoimentos gravados.

### Análise

21. O Convênio foi celebrado em 31/12/2009, sendo que em 31/12/2012, quando do término do mandato eletivo do Sr. Jorge Abissamra, três anos do acerto haviam se passado, restando apenas mais três meses de execução do convênio, visto o término de vigência do ajuste ter ocorrido em 04/04/2013, conforme consulta ao Siconv (peça 15).
22. Segundo documento acostado na própria defesa do ex-Prefeito (peça 11, p. 28), haveria R\$ 175.594,00 referentes a Notas Fiscais em aberto, ao passo que R\$ 160.904,85 teriam sido pagos.
22. Não é crível que mais de 50% das despesas do convênio seriam pagas apenas nos últimos três meses de execução do ajuste, depois de passados mais de três anos de sua celebração. Ademais, os extratos bancários da conta corrente específica do convênio demonstram que, na data de 31/12/2012, último dia do mandato do Sr. Jorge Abissamra, o saldo da conta 1192/006/00000021-0 encontrava-se zerado (peça 2, p. 123-124). Como o art. 50 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 determina que os recursos somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, conclui-se que os valores repassados mediante o Convênio 200/2009, Siconv 730050, foram utilizados integralmente durante a gestão do Sr. Jorge Abissamra como Prefeito de Ferraz de Vasconcelos.
23. Na instrução anterior (peça 5), já havia sido identificado no extrato bancário de junho de 2010 (peça 2, p. 92) que os recursos federais foram creditados na conta corrente específica no dia 2/6/2010 e no dia 29/6/2010 houve uma transferência eletrônica disponível (TED) no valor de R\$ 412.000,00, não sendo possível identificar o fundamento de tal transferência. Corroborar tal ocorrência o mencionado pelo Município na cópia da inicial da ação de improbidade administrativa, no sentido de que “os recursos com destinação exclusiva foram transferidos para as Contas-Movimento da Prefeitura, ou seja, os recursos federais não puderam ter sua destinação rastreada” (peça 2, p. 73)
24. Entretanto, face à ausência de indícios nos autos de eventual benefício auferido pela Prefeitura de Ferraz de Vasconcelos face à aplicação irregular dos recursos, entende-se não ser o caso de incluir o ente municipal na qualidade de responsável nesta TCE. Como visto acima, há incerteza quanto à real destinação dada aos recursos do Convênio 200/2009, Siconv 730050, não se podendo presumir automaticamente que os recursos foram utilizados para pagamento de outras despesas de responsabilidade do município.
25. Toda a argumentação feita nas alegações de defesa, de que haveria diversos relatórios trimestrais de atividades e registros fotográficos da execução do objeto conveniado, não foi acompanhada de qualquer documento que comprovasse tais afirmações. Ademais, caso a documentação constante das prestações de contas parciais tivessem sido remetidas ao concedente, como afirma o responsável em sua defesa, certamente integrariam a documentação constante do processo de tomada de contas especial encaminhado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP/MJ ao TCU.
26. Mesmo que o Ministério da Justiça não exigisse até 2013 que as prestações de contas fossem realizadas no sistema eletrônico próprio por ele disponibilizado, já havia a obrigatoriedade de utilização do Portal dos Convênios (Siconv) em todos os convênios celebrados com o Governo Federal, conforme estabelecido no art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008.
27. Contudo, a instrução anterior também já identificara, em consulta ao Siconv, que o Convênio 200/2009, Siconv 730050, encontrava-se com a situação de inadimplente e em processo de TCE, bem como que diversos dados que deveriam ter sido inseridos no sistema quando da celebração e execução do convênio não o foram, a exemplo de documentos de liquidação e pagamento, dentre outros.

28. Inócua, ainda, seria a diligência à Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos solicitando toda a documentação relativa à prestação de contas do Convênio 200/2009, uma vez que, de acordo com o Ofício 66/2013/SMG/GGCon (peça 2, p. 68-69), de 18/12/2013, o atual Prefeito de Ferraz de Vasconcelos, Sr. Acir dos Santos, afirmou que estava impossibilitado de prestar contas do referido convênio, pois o mesmo fora celebrado pela administração anterior, a qual não teria passado as informações para a atual gestão.

29. O mesmo entendimento foi externado pelo concedente, uma vez que instaurou a presente Tomada de Contas Especial em desfavor o ex-Prefeito, Sr. Jorge Abissamra, tendo excluído a responsabilidade do atual Prefeito, Sr. Acir dos Santos.

30. Ademais, não cabe ao TCU a produção de provas para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados mediante convênio, visto que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Tal entendimento está consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU- 2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara. Portanto, o ônus da prova recai sobre o gestor e não sobre o TCU, devendo aquele fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

31. O mesmo raciocínio se aplica ao requerimento do responsável no sentido de que este Tribunal solicite a cópia das oitivas realizadas no curso da Ação de Improbidade Administrativa. Como visto, cabe ao gestor o ônus de demonstrar a correta utilização dos recursos.

32. Assim, as alegações da atual gestão do município realmente apontam para a ausência de dados e registros no Siconv, o que pode ser visualizado no referido sistema, fortalecendo-se o entendimento acerca da incapacidade da gestão atual em apresentar, de forma completa, a prestação de contas do Convênio 200/2009.

33. A consulta processual mais recente à ação de improbidade administrativa citada (Processo 0010575-67.2013.4.03.6119 – peça 13) evidencia que o processo ainda está em curso na 4ª Vara Federal de Guarulhos/SP.

34. Em relação à omissão no dever de prestar contas identificada pelo Ministério da Justiça, o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal é claro ao afirmar que o dever de prestar contas compete a quem utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos.

35. Verifica-se que o Senhor Jorge Abissamra, Prefeito Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP no período de 2005 a 2012, era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 200/2009, Siconv 730050, celebrado com o Ministério da Justiça, e, no entanto, não tomou as medidas para que a utilização de tais recursos fosse corretamente comprovada, sendo, portanto, o responsável pelo prejuízo apurado nesta tomada de contas especial.

36. O responsável não recolheu o valor do débito no âmbito desta TCE. Assim, entende-se que foram esgotadas as providências administrativas com vistas ao ressarcimento do dano ao Erário.

37. Considerando que o gestor atual adotou as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, conforme Súmula TCU 230, e atribuindo a impossibilidade de prestar contas à condução do convênio pela gestão anterior, concordamos com a exclusão da responsabilidade do Senhor Acir dos Santos e com a responsabilização do Senhor Jorge Abissamra.

38. A comprovação da regularidade da integral aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio deve ser feita por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e

inequívoca, os gastos efetuados e o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os valores federais recebidos. Dessa forma, caberia ao Sr. Jorge Abissamra trazer aos autos informações consistentes que afastassem as irregularidades a ele atribuídas de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo dos Acórdãos 8/2007-1ª Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/1997-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: “*Quem quer que utiliza dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes*”.

39. Por fim, o responsável solicita em sua defesa prazo adicional para apresentação de mídia digital contendo os arquivos dos depoimentos tomados no âmbito do Processo 0010575-67.2013.4.03.6119, em trâmite na 4ª Vara Federal de Guarulhos/SP. Ressalta-se que o pedido foi feito em 8/7/2016, de modo que o responsável já teve, por conta do curso natural de tempo até o início desta instrução, um prazo adicional de mais de um mês para fornecer a mídia em questão, o que poderia ter feito, independentemente de apreciação sobre o pedido de novo prazo. Considerando a análise despendida nesta instrução, não se verifica a existência de motivo justo que autorize o deferimento do pedido.

## CONCLUSÃO

40. Em face da análise promovida no Exame Técnico, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Jorge Abissamra, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Jorge Abissamra (CPF 027.491.428-06), Prefeito de Ferraz de Vasconcelos/SP no período de 2005 a 2012, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 200/2009, Siconv 730050, celebrado com o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, em face da omissão no dever de prestar contas, o que propiciou o consequente débito, com infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

**Responsável:** Jorge Abissamra

CPF 027.491.428-06

Condição: Prefeito de Ferraz de Vasconcelos/SP no período de 2005 a 2012

Endereço: Rua Washington Luiz 89, Apto 2, Vila Costa – Suzano/SP, CEP. 08675-040

**Ocorrências:**

- omissão no dever de prestar contas;

**Normativo legal infringido:** art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
-------------------------	-----------------------

412.637,48 (D)	2/6/2010
----------------	----------

Valor atualizado até 6/9/2016: R\$ 757.459,11 (peça 16)

b) aplicar ao Sr. Jorge Abissamra (CPF 027.491.428-06) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso, não atendida a notificação;

d) autorizar, se assim solicitado pelo responsável, o pagamento da dívida do Sr. Jorge Abissamra em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, 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 o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex-SP, 3ª DT, em 6 de setembro de 2016.

*(Assinado eletronicamente)*

Alexandre Figueiredo Costa Silva Marques  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula n. 7655-4