



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6



Processo nº: 949/04

Jurisdicionada: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH (atual SEDHAB)

Assunto: Tomada de Contas Especial

Órgão Técnico: Secretaria de Contas

MP: Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA

Advogados: Dr. Irineu de Oliveira (OAB/DF nº 5.119), Dr. Valério Alvarenga Monteiro de Castro (OAB/DF nº 13.398), Dr. Asael Souza (OAB/GO nº 6.556), Drª. Renata Arnaut Araújo Lepsch (OAB/DF nº 18.641), Dr. Deusvaldo Sousa do Lago (OAB/DF nº 14.204), Dr. Ielton Carvalho Piancó (OAB/DF nº 47.965), Dr. Jaques Fernando Realon (OAB/DF nº 22.885) e Drª. Teresa Amaro Campelo Bezerra (OAB/DF nº 3.037)

Publicação: Pauta dispensada (Res. 161/2003, art. 1º, inciso VI)

Ementa: Tomada de Contas Especial instaurada, em obediência às Decisões nºs 4.117/03-CRCC e 6.878/03-CRR, para apurar irregularidades nos Contratos de Gestão celebrados entre o então Instituto de Desenvolvimento Habitacional – IDHAB, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH (atual SEGETH) e o extinto Instituto Candango de Solidariedade – ICS. O CONTROLE INTERNO atestou a irregularidade das contas. NO TRIBUNAL foi determinada a citação dos responsáveis (Decisões nºs 8.030/09-CRCC e 466/10-CRCC). Apresentação de razões de defesa. Procedência de umas e improcedência de outras (Decisão nº 787/12-CRCC). Interposição de Recurso de Reconsideração pelos responsáveis. Conhecimento do apelo e concessão de prazo para oferecer contrarrazões (Decisões nºs 3.572/12-CRCC e 3.967/12-CRCC). Apresentação de contrarrazões. Provimento dos Recursos de Reconsiderações, encerramento das contas e arquivamento dos autos (Decisão nº 3.466/15-CAM). Interposição de Recurso de Reconsideração pelo Ministério Público junto ao TCDF. Conhecimento do recurso (Decisão nº 4.245/15-CAM). Exame de mérito. PARECERES DIVERGENTES. O Corpo Técnico sugere dar provimento parcial ao recurso manejado, para julgar irregulares estas contas, sem imputação do débito e com aplicação de multa aos responsáveis. O Ministério Público pugna pelo provimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

do recurso, para julgar irregular a presente Tomada de Contas Especial com imputação débito. Adiamento da discussão da matéria, com base no art. 65 do Regimento Interno (Decisão nº 2.921/16-CPM). Reapresentação dos autos para julgamento. VOTO de acordo, em parte, com o Corpo Técnico.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar irregularidades nos Contratos de Gestão celebrados entre o então Instituto de Desenvolvimento Habitacional – IDHAB, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH (atual SEGETH) e o extinto Instituto Candango de Solidariedade – ICS.

2. Efetuadas as apurações devidas, a Comissão de Tomada de Contas Especial apontou o débito de R\$ 27.567.026,27 (valor original, fls. 340/341), pelo qual responsabilizou o ICS, nas pessoas dos seus presidentes (Srs. Adílson de Queiroz Campos e Ronan Batista de Souza), em razão da alegada insuficiência da prestação de contas do contrato de gestão (Relatório de fls. 866/870 do processo apenso).

3. O Controle Interno atestou a irregularidade das contas, conforme Nota Técnica nº 334/2008 (fl. 883 do Processo 030.001.488/2004).

4. No Tribunal foi determinada a citação dos dirigentes do ICS e dos gestores do IDHAB e SEDUH, à época dos fatos (Decisões nºs 8.030/09-CRCC - fl. 377e 466/10-CRCC – fl. 388).

5. Devidamente citados, os Srs. Pedro Coelho de Castro, Robson da Silva Lins, Maria da Glória Rincon Ferreira, Adilson de Queiroz Campos, Josué Antônio de Aguiar, João Carlos Coelho de Medeiros, Belizário de Ávila Ferreira Júnior, João da Cruz Pimenta, Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva, Cleuza de Amorim Gallo apresentaram, respectivamente, as alegações de defesa de fls. 412/432; 581/607; 613/627; 628/652; 665/678; 683/689; 704/711; 806/812; 886/909 e 917/933.

6. Na Sessão realizada em 8.3.2012, a Corte, acolhendo voto do Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, exarou a Decisão nº 787/12 (fl. 965), **in verbis**:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

DECISÃO Nº 787/12 (CRCC)

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento: a) das defesas e anexos vistos às fls. 412/433, 581/607, 613/627, 628/652, 665/678, 683/689, 704/804, 806/874, 886/909 e 917/934; b) da Informação nº 148/2011 (fls. 936/952); II) no mérito, considerar: a) **improcedentes** as defesas de fls. 581/592, 613/627, 628/652, 665/678, 683/689, 704/711 e 886/909, apresentadas pelos nomeados no parágrafo 52 da informação; b) **procedente** a defesa de fls. 412/432, apresentada pelo nomeado no parágrafo 50 da informação; c) **parcialmente procedentes** as defesas vistas às fls. 806/816 e 917/933, apresentadas pelos nomeados no parágrafo 51 da informação; III) por equidade, em face do acolhimento de mérito das defesas mencionadas na alínea "c" do item anterior, estender os seus efeitos ao nomeado no parágrafo 53 da informação; IV) com substrato no art. 13, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 1, de 9/5/94, considerar o nomeado no parágrafo 49 da informação revel para todos os efeitos; V) com fulcro no art. 13, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 1, de 9/5/94, **determinar a cientificação dos responsáveis** indicados no parágrafo 54 da informação **para**, no prazo de 30 (trinta) dias, **recolherem o débito solidário**, conforme discriminado em suas alíneas "a" e "b"; VI) autorizar o retorno dos autos à 3ª Divisão de Contas, para as providências necessárias.*

Presidiu a Sessão, durante o relato deste processo, o Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO, ANILCÉIA MACHADO e INÁCIO MAGALHÃES FILHO e o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCD/Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausentes a Senhora Presidente, Conselheira MARLI VINHADELI, e o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.”

(Grifos não contidos no original)

7. Irresignados, as Sr^{as}. Maria da Glória Rincon Ferreira e Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e os Srs. João Carlos Coelho de Medeiros e Josué Antônio de Aguiar interpuseram os Recursos de Reconsideração de fls. 983/998, 1.007/1.311 e 1.324/1.378, os quais foram conhecidos nas Sessões de 17.7.2012 e 2.8.2012 (Decisões nºs 3.572/12-CRCC, fl. 1.318 e 3.967/12-CRCC, fl. 1.389).

8. Na Sessão de 12.12.2013, a Relatora Recursal, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, apresentou o Voto de fls. 1.450/1.486 sugerindo a **imputação de débito somente** aos responsáveis que ocuparam o cargo de **Presidente do ICS** no período de execução dos contratos de gestão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

9. Naquela oportunidade, a discussão da matéria foi adiada em razão de um pedido de vista do Conselheiro PAULO TADEU (Decisão nº 6.275/13-CAM, fl. 1.487).

10. O Revisor Recursal, Conselheiro PAULO TADEU, elaborou o Voto de fls. 1.488/1.501, concordando com a **imputação de débito** somente aos responsáveis que exerceram o cargo **Presidente do ICS** no período. Contudo, apresentou argumentos para propor ao e. Plenário a aplicação da **multa** prevista no art. 57, incisos II e III, da Lei Complementar nº 1/94 aos **gestores públicos**.

11. Na Sessão de 30.4.2015, a Relatora Recursal, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, apresentou o Voto de fls. 1.537/1.541 para sugerir que o Tribunal considerasse procedentes os recursos apresentados e determinasse o **arquivamento** dos autos **sem imputação de débito**.

12. A discussão da matéria foi novamente adiada em razão de novo pedido de vista do Conselheiro PAULO TADEU (Decisão nº 1.676/15-CAM, fl. 1.542).

13. Tendo o Revisor e a Relatora Recursais mantidos os seus entendimentos, o Tribunal emitiu, em 13.8.2015, a Decisão nº 3.466/15-CAM (fl. 1567), assim redigida:

DECISÃO Nº 3.466/15 (CAM)

*“O Tribunal, por maioria, **de acordo com o voto da Relatora**, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 198/2013 – 2ª Divisão de Contas/SECONT; II – **julgar procedentes os recursos de reconsideração** de fls. 983/1001, 1007/1311, 1324/1351 e 1352/1381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados nos autos, determinando o encerramento das contas em exame, nos termos do art. 2º, § 7º, da Emenda Regimental nº 01/98; III – **autorizar o arquivamento dos autos**, com o seu retorno à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Parcialmente vencido o Revisor, Conselheiro PAULO TADEU, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.*

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora MÁRCIA FARIAS.”

(Grifos não contidos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

14. Irresignado, o Ministério Público junto a esta Corte interpôs, em 18.8.2015, o Recurso de Reconsideração de fls. 1.573/1.583 para reformar os incisos II e III da Decisão nº 3.466/15-CAM.

15. Em síntese, o **Parquet** especializado alega que “a documentação não se presta a demonstrar a execução do objeto dos contratos de gestão, pois não existe um mínimo de certeza sobre a realização dos serviços” (fl. 1.577).

16. O referido apelo foi conhecido pelo Tribunal por intermédio da Decisão nº 4.245/15-CAM, de 22.9.2015 (fl. 1.587).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

17. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 55/2016-1ª DICONT, de 9.3.2016 (fls. 1.673/1.717), analisa a matéria nos termos seguintes:

“IV – DA ANÁLISE

49. *A questão posta nos autos demanda o necessário obtemperamento.*

50. *A Decisão recorrida, fl. 1567, ostenta o seguinte teor:*

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 198/2013 – 2ª Divisão de Contas/SECONT; II – julgar procedentes os recursos de reconsideração de fls. 983/1001, 1007/1311, 1324/1351 e 1352/1381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados nos autos, determinando o encerramento das contas em exame, nos termos do art. 2º, § 7º, da Emenda Regimental nº 01/98; III – autorizar o arquivamento dos autos, com o seu retorno à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Parcialmente vencido o Revisor, Conselheiro PAULO TADEU, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.”

51. *Traz o Recorrente, no bojo do pleito que formula junto ao Tribunal, duas informações que convergem para o ponto nodal em que, entende-se, o deslinde dos autos deverá estar calcado:*

a) os ajustes aqui debatidos foram celebrados em 1999 (Contrato de Gestão n.º 027/1999) e em 2001 (Contrato de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

Gestão n.º 001/2001) e vigeram de 24.8.1999 a 23.8.2001 e de 13.6.2001 a 31.12.2003, respectivamente;

b) a normatização acerca da organização e apresentação das contas das entidades administradas sob o regime de contrato de gestão firmado com o Distrito Federal, somente se deu em 4.5.2004, com a edição da Resolução TCDF n.º 164/2004.

52. Impende salientar que a ementa da Resolução TCDF n.º 164/2004, acima mencionada, expressamente, destaca que o regramento consubstanciado na referida norma se volve às “instituições não alcançadas pelas disposições dos arts. 146 a 149 do Regimento Interno do TCDF.”

53. Ou seja, reconheceu a Corte que – embora as entidades beneficiárias sujeitem-se à prestação de contas ao Tribunal – os contratos de gestão configuram instituto próprio, não inclusos no rol das pessoas jurídicas e das atividades cujas prestações de contas são tratadas nos arts. 146 a 149 do RI/TCDF.

54. Diante dos elementos carreados aos autos, portanto, resta claro que, no decorrer da execução dos contratos de gestão aqui debatidos, não havia norma que estabelecesse uma metodologia própria e específica a ser aplicada na estrutura e na composição de prestações de contas relativas aos intitulados contratos de gestão.

55. Sendo assim, não prospera a afirmação recursal de que os “(...) os documentos acostados a título de prestação de contas não satisfazem os requisitos exigidos na legislação de regência, ante a inexistência dos elementos mínimos que devem compor o processo de prestação de contas”.

56. Tampouco assiste razão ao Recorrente quando afirma, às fls. 1580/1582:

“Na espécie, resta evidenciado que, ao invés de atentar para a documentação indispensável à correta prestação de contas, foram apresentados elementos genéricos como o resumo dos faturamentos e dos recebimentos, relacionando as planilhas demonstrativas em horas trabalhadas e o número das notas fiscais.

Esperava-se que os responsáveis apresentassem os elementos mínimos que deveriam compor o processo, nomeando os documentos e informações imprescindíveis à análise, pois o pagamento de profissionais relacionados nos demonstrativos apresentados pela SEDUH/DF não comprova que o ICS efetivamente prestou os serviços ou ao menos onde os recursos repassados foram aplicados.

Em verdade, a prestação de contas deveria vir acompanhados de relação nominativa e individualizadas dos pagamentos efetuados e respectivos profissionais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

beneficiários; de comprovantes ou recibos firmados pelos profissionais atestando o recebimento dos valores; do plano de trabalho que fundamentou as metas e atividades desempenhadas; do relatório do executor; dos extratos da conta corrente específica do convênio, devidamente conciliados com as emissões efetuadas; da relação dos produtos e serviços desenvolvidos; ou outros documentos capazes de demonstrar aprovação da prestação de contas e ateste de que os recursos recebidos foram efetivamente aplicados em conformidade com o contratado.

Nada disso foi apresentado. Não há, em síntese, a mínima demonstração da execução da receita e da despesa, com os extratos da conta-corrente específica do ajuste, devidamente conciliada e acompanhada de declaração expressa do ordenador de despesa, aprovando a prestação de contas e atestando que os recursos recebidos ou transferidos tiveram boa e regular aplicação.

Nesse sentido, diferentemente do entendimento da Relatora, os elementos informativos indicados como passíveis de comprovar a correta aplicação dos recursos, mostram-se inaptos, pois são peças meramente informativas, desprovidas de documentos hábeis comprobatórios de que as despesas foram efetivamente efetuadas com os recursos repassados à conta dos ajustes em exame.

Conforme exposto no Parecer n.º 1.273/2013-DA (fls. 1.424/1.446), os argumentos apresentados pelos responsáveis não trouxeram elementos capazes de demonstrar as despesas realizadas à conta dos ajustes e o atingimento das metas e objetivos previstos no contrato. Trata-se de documentos genéricos lançados nos autos sem a correspondente vinculação com os profissionais alocados e os serviços específicos anunciados, sem detalhamento das horas despendidas por cada profissional para a execução das tarefas/atividades, sem especificação de eventuais aquisições de produtos ou resultados produzidos, e sem identificação dos profissionais pagos em cada nota fiscal.

*Enfim, a documentação não se presta a demonstrar a execução do objeto dos contratos de gestão, pois não existe um mínimo de certeza sobre a realização dos serviços. Não existe provas do nexo entre os recursos recebidos e os pagamentos realizados. Sequer é possível afirmar que as despesas foram realizadas. Portanto, insuficiente para ser considerada como prestação de contas, restando pendente de comprovação a utilização de **R\$ 27.567.026,27** (vinte e sete milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, vinte e seis reais e vinte e sete centavos), conforme apurado pela Unidade Técnica (fls. 340/341 do Processo n.º 949/04).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

Cabe destacar que os gestores tiveram oportunidade de acrescentar documentos, elementos ou informações complementares satisfatórias e suficientes para reverter o entendimento de que a prestação de contas dos Contratos de Gestão n.º 027/1999 e n.º 001/2001 não se mostra apta para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao ICS. Todavia, não o fizeram. Frise-se, cabia ao ICS, por meio dos responsáveis nominados nos autos, prestar contas tempestiva e corretamente dos recursos recebidos, porém o Instituto não o fez, não podendo, agora, valer-se da sua própria desídia para justificar a impossibilidade de prestá-la.”

57. É que os **requisitos específicos para a devida prestação de contas dos contratos de gestão**, como dito, somente foram estabelecidos em maio de 2004, com a publicação da Resolução TCDF n.º 164/2004. Nesse passo, por questão de mera lógica, não se poderia exigir que os gestores, tanto do ICS quanto do órgão e entidade jurisdicionados, adotassem providências, ainda durante a execução do ajuste, com vistas ao cumprimento de normas que seriam estabelecidas e pormenorizadas em momento futuro.

58. Em outras palavras, entende-se que não seria exigível dos gestores a adoção, durante a prestação dos serviços objeto das avenças, de postura tendente a apresentar informações no nível do detalhamento formal de que se ressente o MPJTCD, pelo simples fato de, até a superveniência da Resolução TCDF n.º 164/2004, inexistir normativo que indicasse qual a metodologia a ser empregada para a prestação de contas dos contratos de gestão.

59. Deve-se ter em conta, ademais, que ao tempo da formalização das avenças aqui discutidas, vigia a Lei local n.º 2.415, de 6.7.1999, que dispunha sobre a qualificação de entidades como organizações sociais no âmbito do Distrito Federal¹. Referida norma, em seus arts. 8.º a 10, ao tratar da execução e fiscalização do contrato de gestão, estabelecia:

“Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

*§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público, supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, **acompanhado da prestação de contas***

¹ A Lei nº 2.145/1999 foi revogada pela Lei nº 4.081/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, sob pena de responsabilidade solidária.

Art. 10. Sem prejuízo na medida a que se refere o artigo anterior, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização representarão ao Ministério Público, à Procuradoria Geral do Distrito Federal ou às Procuradorias das respectivas entidades para que requeiram ao juízo competente a decretação de indisponibilidade dos bens da entidade e o sequestro dos bens de seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações mantidas pelo demandado no País ou no exterior, nos termos da Lei e dos tratados internacionais.

§ 3º Até o término da ação, o Poder Público permanecerá como depositário e gestor dos bens e valores sequestrados ou indisponíveis e velará pela continuidade das atividades sociais da entidade.” (destacou-se)

60. Observa-se que os dispositivos acima reproduzidos não estabeleceram uma metodologia para a composição das prestações de contas relativas aos contratos de gestão, com a fixação dos critérios e requisitos formais mínimos que deveriam compor referido trabalho de comprovação. Ao revés, **trataram apenas de forma genérica** o dever de prestação de contas.

61. Nada obstante, não se pode concordar com os recorridos no sentido de que havia um completo vazio normativo concernente à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

prestação de contas relativas aos contratos de gestão. Na Informação n.º 05/2009-3.ª ICE/Divisão de Contas, fls. 344 e ss., já se deixou realçado o regramento aplicável à matéria aqui versada, conforme se extrai do seguinte excerto, fls. 351/354:

“(…)

17. No período de 24/8/99 a 31/12/03, as normas de regência quanto à prestação de contas eram:

1) parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

‘Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária’.

2) parágrafo único do art. 77 da Lei Orgânica do DF:

‘Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Distrito Federal responda, ou quem, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária’.

3) art. 11, parágrafos 1º ao 5º, da Lei n.º 2.177, de 30/12/98:

‘Art. 11 - A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora, aos órgãos de controle interno e externo do Distrito Federal e ao Conselho Curador ou de Administração da entidade relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

§ 4º As organizações sociais prestarão contas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, sujeitando-se à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto à legitimidade e economicidade de sua gestão, nos termos da legislação aplicável, limitada às atividades relacionadas aos objetivos sociais definidos nesta Lei.

§ 5º O Poder Executivo, por meio do órgão ou entidade supervisora, poderá intervir nos contratos mantidos com as organizações sociais, na hipótese de comprovado risco quanto à regularidade dos serviços transferidos ou ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no contrato de gestão' grifo nosso.

4) art. 8º, parágrafo 1º, da Lei n.º 2.415, de 6/7/99:

'Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público, supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

prestação de contas correspondente ao exercício financeiro' grifamos.

5) arts. 16 e 18 do Decreto n.º 16098, de 29/11/94:

'Art. 16. A execução de etapa de obra ou serviço, ou o recebimento de equipamento, serão certificados pelo executor ou responsável, mediante emissão de Atestado de Execução, conforme modelo aprovado pela Secretaria de Fazenda e Planejamento.

Parágrafo único. No Atestado de Execução, será especificado, detalhadamente, o equipamento recebido, o serviço ou a obra executada, o valor, sua localização e o período de execução.

(...)

Art. 18 As prestações de contas de recursos de contratos e convênios deverão ser elaboradas pelos respectivos executores e remetidas ao Departamento Geral de Contabilidade da Subsecretaria de Finanças para exame e apreciação'.

6) Lei Complementar n.º 1, de 9/5/94 – Lei Orgânica do TCDF:

'Art. 6º A jurisdição do Tribunal abrange:

(...)

IV - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições e prestem serviço de interesse público ou social;

(...)

Art. 7º Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a V do art. 6º desta Lei.

Art. 8º As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob a forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa'.

18. Em conformidade com essa legislação foi a previsão contratual, quanto à prestação de contas dos recursos recebidos, como se verifica pelas Cláusulas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

a) *Terceira, item II-h, e Décima Primeira do Contrato de Gestão CONT/IDHAB/DF/PRESI/ASJUR N.º 027, de 24/8/99, respectivamente (fls. 29/30* e 34*):*

‘(...)

II – DO ICS

(...)

h) Prestar contas trimestralmente dos recursos financeiros recebidos da ENTIDADE SUPERVISORA;

(...)

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

O ICS, elaborará e apresentará à ENTIDADE SUPERVISORA relatórios circunstanciados, trimestralmente, de execução do CONTRATO DE GESTÃO, comparando as metas com os resultados alcançados, em consonância com o Programa de Trabalho, acompanhado de demonstrativo de adequada utilização dos recursos públicos, da avaliação do desenvolvimento do CONTRATO DE GESTÃO, das análises gerenciais cabíveis e de parecer técnico conclusivo sobre o período em questão (...).

b) Décima Primeira, subitem 11.2, do Contrato de Gestão n.º 001/2001-SEDUH (fls. 328/334):*

‘11.2 – Do ICS:

(...)

d) submeter semestralmente à Entidade Supervisora, após aprovados por seu Conselho de Administração, relatórios gerenciais circunstanciados sobre a execução do presente Contrato, acompanhados de demonstrativo das atividades realizadas, além de outras análises cabíveis, e de parecer técnico sobre o período efetuando o balizamento dos resultados alcançados com as metas propostas (...).

19. Registre-se que, inclusive, o Estatuto Social do ICS, de 5/5/04, no Capítulo VII, art. 39, alíneas ‘d’ e ‘e’, estabeleceu que os recursos financeiros recebidos de ajustes firmados com o poder público deveriam ser objeto de prestação de contas na forma do art. 70 da Constituição Federal e art. 77 da Lei Orgânica do DF (fls. 522/531).*

62. Acresça-se ao rol das normas acima mencionadas, as prescrições do § 1.º do art. 18 do Decreto n.º 16.098/1994:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

*“Art. 18. As prestações de contas de recursos de contratos e **convênios** deverão ser elaboradas pelos respectivos executores e remetidas ao Departamento Geral de Contabilidade da Subsecretária de Finanças para exame e apreciação.*

§ 1º A prestação de contas de que trata este artigo deverá ser apresentada com os seguintes documentos:

I - cópia do termo de convênio e dos seus respectivos aditivos, quando for o caso;

II - plano de trabalho aprovado, quando este não constituir cláusula do ajuste;

III - cópia do ato de designação do executor do ajuste;

IV - relatório de execução físico-financeira do objeto do convênio, elaborado pelo executor ou entidade conveniente;

V - demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando o saldo e os rendimentos auferidos da aplicação no mercado financeiro;

VI - relação nominativa de pagamentos efetuados;

VII - extratos da conta-corrente específica do convênio, devidamente conciliados com as emissões efetuadas;

VIII - cópia do termo de aceitação provisória e do termo de aceitação definitiva da obra ou serviço de engenharia, quando for o caso;

IX - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos;

X - comprovante de recolhimento do saldo dos recursos, quando for o caso;

XI - cópia dos atos administrativos de adjudicação, dispensa ou inexibibilidade de licitação;

XII - declaração expressa do ordenador de despesa, aprovando a prestação de contas e atestando que os recursos recebidos ou transferidos tiveram boa e regular aplicação;

XIII - outros documentos, se assim exigir o ajuste.” (grifou-se)

63. Nesse sentido, embora não se possa, diante do quadro normativo antes aduzido, deduzir e especificar uma conduta diversa a que estariam obrigados os gestores, de forma a se fixar clara e inexoravelmente o nexo de causalidade entre condutas e resultados omissivos nos casos debatidos nos autos, mormente quanto à qualidade das prestações de contas dos contratos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

gestão, de outro lado imperioso reconhecer-se que, ao prestarem uns e ao acolherem outros, as prestações de contas no nível de qualidade observado no caso concreto, os recorridos contribuíram por atrair para si os ônus da deficiência de informação e, assim, da dúvida quanto à inexistência de prejuízo.

64. *Diante do quadro assim descrito, portanto, não se pode olvidar que restam evidenciadas circunstâncias fáticas que, no mínimo, maculam a gestão das jurisdicionadas, no que tange à qualidade técnica com que os serviços foram prestados, reconhecidos, pagos e comprovados.*

65. *Sendo assim, em que pese não se possa corroborar, in totum, a tese defendida no recurso em tela, noutro passo os recorridos não lograram êxito em refutar a totalidade dos argumentos recursais. Nessa toada, tem-se que, no ponto em comento, o recurso é parcialmente procedente.*

66. *Outra questão aventada no pleito ministerial colhe-se do seguinte excerto, verbis:*

“ (...)

*Em primeiro lugar, verifica-se que a prestação de contas não foi apresentada pelo ICS, entidade contratada para a prestação dos serviços e legitimada para comprovar a boa e correta aplicação dos recursos. Foi preciso a instauração de TCE para apurar os fatos e verificar a existência de dano. **Isso, por si só, seria suficiente para a condenação em débito haja vista que a entidade beneficiada com recursos públicos manteve-se inerte e omitiu-se no dever de prestar contas.**” (destacou-se)*

67. *Com as vênias protocolares, entende-se que não cabe razão ao Recorrente quanto à afirmação contida no trecho supratranscrito.*

68. *Contrapõe-se ao pensamento do Parquet especial a norma do art. 9.º da Lei Complementar n.º 01/1994:*

“(…)

*Art. 9º **Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Distrito Federal, na forma prevista no inciso VI do art. 6º desta Lei Complementar, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, **deverá imediatamente adotar providências, com vista à instauração de tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.****” (destacou-se)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

69. No ponto, andam bem as senhoras Maria da Glória Rincon Ferreira e Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva, em suas contrarrazões à fl. 1611, quando afirmam:

“(…)

Tal entendimento não merece prosperar, uma vez que a omissão no dever de prestar contas implica tão somente a instauração de Tomada de Contas Especial, logo, não há que se falar em condenação em débito por esse motivo”.

70. É certo que a alínea “a” do inciso III do art. 17 da LO/TCDF estabelece que a omissão no dever de prestar contas ensejará o julgamento pela irregularidade. Contudo, há que se harmonizar o conteúdo dessa norma, para se concluir que a prestação de contas, havida no bojo das fases interna e externa da TCE, supre a deficiência original. Pensar de forma diversa, ou seja, uma vez detectada a ausência de prestação de contas a consequência unívoca seria o julgamento pela irregularidade, significaria fazer tábula rasa da norma do art. 9.º da referida LC, o que parece se afastar da boa exegese.

71. Observe-se, ademais, que essa interpretação está em consonância com a norma do art. 4.º da Resolução TCDF n.º 164/2004, evocada pelo MPjTCDF, que estabelece:

“Art. 4º O responsável que não apresentar, no prazo, suas respectivas contas anuais, ficará sujeito à tomada de contas especial.”

72. Uma vez que há nos autos documentos tendentes à prestação de contas – ainda que, no mérito, não alcance esse mister, como decorrido nesta Informação –, não há como prosperar a afirmação recursal em tela, no ponto.

73. Insurge-se o MPjTCDF, também, quanto ao tema debatido no trecho transcrito a seguir, fls. 1577/1578:

“(…)

*Não só isso. O dever de prestar conta cabe ao gestor e **não pode ser transferido ao órgão fiscalizador, sob pena de se ferir todo o sistema jurídico de controle dos recursos públicos**, invertendo-se o ônus da prova. Nesse sentido, destaco, a seguir, Acórdãos do Tribunal de Contas da União, para afirmar que o ônus da prova compete àquele que tem a obrigação de prestar contas.” (grifou-se)*

74. Diz o ditado popular: “Nem tanto ao céu, nem tanto à terra”.

75. No que tange à questão suscitada no trecho acima transcrito, apesar de, aparentemente, soar paradoxal, entende-se que tanto a Relatora quanto o Recorrente têm razão. Explica-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

76. Se, de um lado, está correto o MPJTCDF quando afirma que o dever de prestação de contas é do gestor, de outro também acerta a Relatora quando assevera que, uma vez prestadas as contas, cabe ao órgão fiscalizador exercer seu juízo de valor acerca da documentação comprobatória apresentada.

77. A bem da verdade, nada mais do que adentrar o mérito das contas que lhes são apresentadas é o que diuturnamente realizam os Tribunais de Contas. Pensar diferentemente seria reduzir o escopo da avaliação realizada pelas Cortes de Contas ao campo da mera formalidade, o que, evidentemente, não corresponde ao desejo do constituinte originário quando estabeleceu a matriz do Controle Administrativo na Carta Magna.

78. Uma vez recebidas as contas, anuais ou especiais, cabe ao Tribunal sobre elas realizar o devido descortino técnico e de mérito, para, assim, exercer as competências entabuladas na Carta Magna, na Lei Orgânica do Distrito Federal, na LC n.º 01/1994 e no RI/TCDF.

79. Sobreleva destacar outro argumento contido na peça recursal, estabelecido nos seguintes trechos, fls. 1580/1581:

“(…)

Data venia, a documentação juntada aos autos não se presta a comprovar a correta aplicação dos recursos. Em verdade, este Órgão ministerial considera a documentação referida no voto condutor da decisão insuficiente para comprovar qualquer despesa à conta de recursos transferidos ao ICS pelo Distrito Federal.

...

As duas listas com nomes e dados de pessoas supostamente encaminhadas pelo ICS ao IDHAB e à SEDUH nada comprovam. A primeira, com 452 nomes, não informa a lotação e as atividades realizadas, sequer consta o seu signatário ou indica a pessoa que a elaborou. A segunda, com 226 nomes, apesar de conter a lotação e atividade, não se presta a comprovar a prestação dos serviços.

No mesmo sentido, as referidas planilhas demonstrativas nada comprovam. Não possuem a discriminação pormenorizada das atividades e trazem, apenas, texto padrão além da quantidade e o custo total. Trata-se, apenas, de mapa elaborado pelo próprio ICS para fins de faturamento, onde constam a quantidade, o preço e o total em termos globais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

Os Relatórios Gerenciais² seguem modelo padrão e não trazem informações sobre as despesas ou a aplicação dos recursos. E, por último, apesar de haver cerca de cinquenta casos de execução trabalhista mencionados no Anexo IV dos autos, não se pode inferir que os serviços foram efetivamente prestados à SEDUH.”

80. *Alhures, concluiu-se que o pleito rec4ursal não merecia guarida, no que tange às deficiências formais apontadas pelo Parquet especial, fundando-se essa afirmação no fato de que, à época da execução dos ajustes, não havia norma específica que estabelecesse os pormenores que deveriam permear as prestações de contas relativas aos intitulados contratos de gestão.*

81. *Nos trechos transcritos no § 79, anterior, o Recorrente questiona não a existência, mas a qualidade dos documentos trazidos pelos interessados a título de prestação de contas.*

82. *Neste ponto, entende-se relevante trazer à lume afirmações feitas pelos senhores Belizário de Ávila Ferreira Júnior, Josué Antônio de Aguiar e João Carlos Coelho de Medeiros, conforme exemplifica o seguinte excerto, fl. 1646:*

“(…)

*A tomada de contas foi instaurada quando os órgãos contratantes não mais existiam. **Entre idas e vindas muitos dos documentos atinentes aos contratos de prestação de serviços não mais se achavam na base de dados originária.***

*Não se tem a menor dúvida que **documentos foram extraviados, perdidos, dilacerados, devido sucessivas transferências de locais de funcionamento dos órgãos envolvidos, e em outros casos, pereceram com o tempo.***
(destacou-se)

83. *A questão dos efeitos deletérios do tempo não demanda maiores esforços conceituais.*

84. *Inegável que o transcurso do tempo, aliado à situação do caso concreto – sucessão de autarquia por secretaria e posterior extinção de ambas – inviabiliza sobremaneira que aos autos sejam acrescidos atributos de ordem qualitativa às informações e documentos aqui insertos.*

85. *Como já salientado em parágrafos anteriores, na ocasião da vigência dos ajustes, a especificação normativa não esmiuçava o*

² relativos aos períodos de 24.08.1999 a 23.08.2001 (fls. 201/303-Processo n.º 030.001.488/2004), de 13.06.2001 a 31.12.2001 (fls. 304/484-Processo n.º 030.001.488/2004), de 01.01.2004 a 31.12.2004 (fls. 485/579-Processo n.º 030.001.488/2004) e de 01.01.2005 a 31.12.2005 (fls. 580/700-Processo n.º 030.001.488/2004).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

alcance e a profundidade das prestações de contas, muito menos os requisitos de critério e de qualidade das informações que deveriam ser prestadas.

86. Assim, resta, em boa medida, mitigada a falha, haja vista que os gestores (embora, conforme adiante se concluirá, tenham eles abdicado de adotar postura prudencial na elaboração ou na aceitação das prestações de contas), não dispunham de orientações específicas e detalhadas quanto aos elementos instrutivos das prestações de contas, tampouco quanto ao grau de qualidade dos documentos que efetivamente deveriam dispor, produzir e apresentar

87. Acrescentando-se ao debate, assim, as consequências destrutivas relativas ao decurso do tempo, como asseverado, tem-se que resta materialmente impossível produzirem-se elementos outros de prova, muito menos no grau de formalismo e qualidade que demanda o Parquet especial.

88. Deve-se destacar outro ponto abordado nas contrarrazões e que está sintetizado no seguinte excerto, fl. 1639:

“(…)

A longo de todas as discussões travadas nessa prestação de contas o órgão ministerial nada infirmou em concreto que o objeto do contrato não tenha atingido o seu objetivo.

Assim, está-se a ferir o princípio da legalidade quando se exige o ressarcimento de vultosa quantia por prejuízos não comprovados.

O insurgimento ministerial quanto ao encerramento das contas não merece prosperar porque o que consta do conjunto probatório é suficiente para demonstrar em que os recursos foram aplicados.”

89. No ponto, entende-se que os recorridos têm razão. Nada do que se extrai dos elementos que instruem os autos autoriza concluir que os serviços objeto dos contratos aqui discutidos deixaram de ser prestados.

90. Essa constatação é muito relevante no caso concreto, conquanto a incerteza da não prestação dos serviços – haja vista que não existe prova em sentido contrário –, inviabiliza a imputação de pretenso débito calculado com base na totalidade dos recursos repassados à entidade contratada, com esteio nos contratos de gestão aqui em baila, vez que se configuraria inequívoco enriquecimento sem causa.

91. Diante de todos os argumentos estruturados nesta Informação, podem-se resgatar os elementos descritos no § 51, anterior, com os acréscimos decorrentes da presente análise:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

a) os ajustes aqui debatidos foram celebrados em 1999 (Contrato de Gestão n.º 027/1999) e em 2001 (Contrato de Gestão n.º 001/2001) e vigoraram de 24.8.1999 a 23.8.2001 e de 13.6.2001 a 31.12.2003, respectivamente;

b) a normatização acerca da organização e apresentação das contas das entidades administradas sob o regime de contrato de gestão firmado com o Distrito Federal, somente se deu em 4.5.2004, com a edição da Resolução TCDF n.º 164/2004;

c) apesar da lacuna mencionada na alínea precedente, não havia completo vazio normativo na ocasião, sobrelevando trazer à colação as normas transcritas no § 60, anterior, e as disposições do § 1.º do art. 18 do Decreto n.º 16.098/1994, de sorte a concluir que os gestores, ao prestarem e ao aceitarem as prestações de contas no nível aqui debatido, atraíram sobre si os ônus quanto à deficiência de informação e, assim, quanto à dúvida acerca da inexistência de prejuízo;

d) o transcurso do tempo, aliado à situação do caso concreto – sucessão de autarquia por secretaria e posterior extinção de ambas – inviabiliza que aos autos sejam acrescidos atributos de ordem qualitativa às informações e documentos aqui insertos;

e) a incerteza da não prestação dos serviços³ – haja vista que não existe prova em sentido contrário, nem vice-versa –, inviabiliza o dimensionamento do prejuízo, muito menos a imputação de pretense débito calculado com base na totalidade dos recursos repassados à entidade contratada, vez que se configuraria inequívoco enriquecimento sem causa da Administração;

f) cabe ao Tribunal exercer sobre as contas que lhe são apresentadas o devido descortino técnico e de mérito, para, assim, exercer as competências entabuladas na Carta Magna, na Lei Orgânica do Distrito Federal, na LC n.º 01/1994 e no RI/TCDF.

92. Constituído, assim, o cenário em que a presente TCE está inserida, não se vislumbra razões de fato e de Direito para acolher, em seus exatos termos, as razões recursais e atender ao pedido do MPJTCDF em seu Recurso de Reconsideração, fl. 1583:

“III) dê provimento ao Recurso de Reconsideração para reformar os itens II e III da Decisão n.º 3.466/2015, para que sejam os responsáveis qualificados no item antecedente cientificados a efetuar e comprovar o recolhimento do débito solidário apurado nos autos, nos termos do §1º do artigo 13

³ Não restam dúvidas, diante dos elementos dos autos, que os serviços foram prestados, em algum nível qualitativo e quantitativo. O que subsiste é a incerteza acerca do patamar em que tais serviços foram prestados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

da Lei Complementar n.º 01/94.” (grifou-se)

93. *É que, como discorrido, resta materialmente inviável dizer-se acerca da existência do prejuízo, haja vista a impossibilidade de se proceder à sua exata quantificação, como já se discorreu em linhas anteriores. Ora, se a realidade fática impede a quantificação do prejuízo, por questão de justiça e de lógica deve-se reconhecer a possibilidade, por hipótese, de que o dano não exista.*

94. *Nada obstante todas as considerações aqui aduzidas, impende reconhecer que a Decisão n.º 3466/2012, aqui hostilizada, está assim vazada:*

*“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 198/2013 – 2ª Divisão de Contas/SECONT; II – julgar procedentes os recursos de reconsideração de fls. 983/1001, 1007/1311, 1324/1351 e 1352/1381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados nos autos, determinando o encerramento das contas em exame, **nos termos do art. 2º, § 7º, da Emenda Regimental nº 01/98**; III – autorizar o arquivamento dos autos, com o seu retorno à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Parcialmente vencido o Revisor, Conselheiro PAULO TADEU, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.” (grifou-se)*

95. *Por sua vez, o art. 2.º, § 7.º, da Emenda Regimental n.º 01/1998 talha o seguinte:*

“Art. 2º Na ocorrência das hipóteses referidas no art. 9º, da Lei Complementar nº 1/94, e não providenciada a instauração da tomada de contas especial ali prevista, dentro de 35 (trinta e cinco) dias da sua constatação, o Tribunal poderá determinar à autoridade competente que o faça, no prazo de cinco dias, passível este de ser prorrogado, diante de razões relevantes que, a seu critério, justifique essa dilação.

(...)

*§ 7º Será **encerrado** o processo, em quaisquer de suas fases, e determinado o seu arquivamento pelo Tribunal, uma vez constatada **ausência de prejuízo** ou configurado nas apurações que a **responsabilidade pela reparação do dano deve recair exclusivamente sobre terceiros** (não vinculados à Administração Pública); quando se verificar que **houve ressarcimento integral do dano** ou **reposição do bem pelo responsável**; e, também, no caso de ocorrer o **reaparecimento e a recuperação do que foi extraviado ou danificado**, salvo se o bem reposto, encontrado ou recuperado não estiver em condições normais de uso.”*

96. *Extrai-se do dispositivo regimental, indicado na decisão*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

recorrida, hipóteses de encerramento de TCE em face:

- a) da ausência de prejuízo;*
- b) de a responsabilidade pela reparação do dano recair exclusivamente sobre terceiros (não vinculados à Administração Pública;*
- c) do ressarcimento integral do dano ou reposição do bem pelo responsável;*
- d) de ocorrer o reaparecimento e a recuperação do que foi extraviado ou danificado.*

97. Como discorrido anteriormente, uma série de fatores contribuíram para que seja materialmente impossível chegar-se a uma conclusão acerca da existência, ou não, de prejuízo.

98. Assim, diante dos elementos constitutivos dos autos, **data máxima venia**, não se poderia deixar de reconhecer que a situação aqui discutida não se subsume, propriamente, a quaisquer das hipóteses capituladas no art. 2.º, § 7.º, da Emenda Regimental n.º 01/1998. Explica-se.

99. No que tange à ausência de prejuízo, primeira figura descrita na Emenda Regimental em tela, impende destacar que, da mesma forma que não se pode concluir pela quantificação ou pela existência de prejuízo, consoante exaustivamente debatido nesta Informação, de outro giro, nada autoriza afirmar sua inexistência, pelos mesmos e idênticos fundamentos lógico-materiais.

100. Da mesma forma, embora persista a indefinição descrita no parágrafo precedente, não se está diante da responsabilização exclusiva de terceiro sem vínculo com a Administração.

101. Igualmente, não se aperfeiçoam as hipóteses de ressarcimento integral do dano, de reposição de bem, tampouco de reaparecimento ou recuperação de bens extraviados ou danificados.

102. Nesse passo, **reiterando respeitosamente as devidas vênias** à eminente Conselheira Anilcéia Machado, entende-se que a situação fática observada no presente feito, retratada nesta Informação, não se amolda às prescrições do art. 2.º, § 7.º, da Emenda Regimental n.º 01/1998, mas, ao revés, aproximar-se-ia mais da hipótese dos arts. 21 e 22 da Lei Complementar n.º 01/1994, cujo teor é:

“Art. 21. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 17 desta Lei Complementar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

Art. 22. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o consequente arquivamento do processo.

§ 1º Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação da decisão terminativa no Diário Oficial, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos que considere suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada de prestação de contas.

§ 2º Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.” (grifou-se)

103. No ponto, alguns aspectos conceituais podem ser traçados e alguns precedentes declinados, conforme parágrafos seguintes.

104. Liquidez, segundo o dicionário Houaiss, é a qualidade do que está claramente definido ou determinado, não dando margem a dúvida ou objeção. Portanto, pode-se dizer que Contas Especiais líquidas são aquelas em que o prejuízo é certo, quanto a sua existência, e determinado quanto ao seu valor.

105. Por outro lado, por quantia ilíquida entende-se a importância abstrata, indefinida, incerta, indecisa e irresoluta, o que leva à previsão contida no parágrafo único do artigo 38 da Lei n.º 9.099/95, no sentido de que “não se admitirá sentença condenatória por quantia ilíquida, ainda que genérico o pedido”.

106. Por conseguinte, quando não é possível se apurar, por meios confiáveis, o quantum exato do prejuízo ao erário, configura-se a hipótese de iliquidação das contas especiais.

107. Em casos similares ao debatido nos autos, o TCU tem trilhado o caminho de considerar as contas iliquidáveis, consoante diversos precedentes: Acórdão nº 64/2007–2ª Câmara, Acórdão nº 195/2007–2ª Câmara, Acórdão nº. 1.095/2007–2ª Câmara, Acórdão nº 686/2007–2ª Câmara, Acórdão nº. 920/2005 1ª Câmara, Acórdão nº. 2.750/2005-1ª Câmara, Acórdão nº. 285/2006–1ª Câmara, Acórdão nº. 166/2004–1ª Câmara, Acórdão nº. 2.113–1ª Câmara, Acórdão nº. 2.207–1ª Câmara, Acórdão nº. 2.116–1ª Câmara, Acórdão nº. 1.425/2006–1ª Câmara, Acórdão nº. 920/2005-1ª Câmara e 2.750/2005-1ª Câmara, dentre outros.

108. No âmbito do TCDF, em circunstâncias excepcionais e específicas envolvendo TCEs cujas apurações não permitiram dar segurança quanto à execução integral ou não do objeto de ajustes, nas quais também não se conseguiu obter elementos mais robustos para configuração cabal e quantificação precisa de prejuízo, o Tribunal entendeu que tais circunstâncias tornam materialmente impossível o julgamento seguro de mérito, razão pela qual trilhou-se por considerar as contas como iliquidáveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

109. Nesse sentido, os seguintes precedentes: *Decisão nº 2433/2014, Decisão nº 1948/2014, Decisão nº 1546/2014, Decisão nº 2568/2012, Decisão nº 4778/2009 e Decisão nº 406/2002, dentre outros.*

110. *Corrobora-se, portanto, que o caso vertente mais se ajustaria às prescrições dos arts. 21 e 22 da Lei Complementar n.º 01/1994 que ao mandamento do art. 2.º, § 7.º, da Emenda Regimental n.º 01/1998.*

111. *Todavia, nada obstante toda a construção jurídica reportada nos parágrafos precedentes, entende-se que a matéria em debate reveste-se de singularidades que inviabilizam a perfeita aplicabilidade, também, das disposições dos arts. 21 e 22 da Lei Complementar n.º 01/1994, consoante se demonstrará a seguir.*

112. *Ora, como salientado alhures, inegável que as normas vigentes por ocasião da execução dos ajustes, no que toca às definições formalísticas e meritórias quanto às prestações de contas de contratos de gestão, no âmbito do Distrito Federal, não contemplavam o desejável nível de especificidade, deficiência que somente veio a ser contornada em 2004, como já mencionado.*

113. *De outro lado, não se pode olvidar que os gestores também abdicaram de adotar providências tendentes à observância da boa técnica no que concerne à prestação de contas dos contratos de gestão aqui debatidos, pois havia normativos que, embora não propriamente voltados à espécie contratual, poderiam ter arrimado, por analogia, a instrução processual na época.*

114. *Nesse diapasão, ao tempo em que não se pode concordar, integralmente, com o argumento recursal que postula pela absoluta ausência de prestação de contas, também, sob o prisma oposto, dada a própria inviabilidade de julgamento aqui realçada, também não se pode entender que as contas foram efetiva e propriamente prestadas, como demandam os recorridos.*

115. *Pelo que dos autos exsurge, portanto, está-se diante de uma situação de omissões convergentes para o advento da impossibilidade material de julgamento acerca do prejuízo cogitado nas presentes contas.*

116. *Diante da dualidade dos posicionamentos estampada nos parágrafos precedentes, a situação retratada nos autos indica que melhor sorte acode ao pleito recursal, mas apenas em parte. A impossibilidade de superar a indefinição quanto à existência ou ao tamanho do prejuízo na execução dos contratos de gestão decorre estritamente da deficiência na prestação de contas, omissão essa que deve recair sobre os gestores, tanto da Administração quanto da Entidade contratada.*

117. *Para situações tais àquela aqui discutida, a Lei Complementar n.º 01/1994 traça as seguintes prescrições:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

“Art. 17. As contas serão julgadas:

(...)

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

(...)

Art. 20. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal Condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 56 desta Lei Complementar, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução, conforme previsto no artigo 71, § 3º, da Constituição Federal.

*Parágrafo único. **Não havendo débito**, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do inciso III, do art. 17, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 57 desta Lei Complementar.*

(...)

Art. 57. O Tribunal poderá aplicar multa de até 100 UPDFs ou o equivalente em outro indexador que venha a ser adotado pelo Distrito Federal, para fins fiscais, aos responsáveis por:

I – contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único, do art. 20 desta Lei Complementar;”

118. O art. 17, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n.º 01/1994, expressamente menciona a omissão no dever de prestação de contas. Embora insuficiente para o fim a que se destinaria, como sobejamente discutido nesta fase, não se pode olvidar que houve prestação de contas. Nada obstante, as deficiências suso discutidas somente podem ser atribuíveis aos gestores, como decorrência da insuficiente qualidade da gestão.

119. Diante de tudo quanto aqui discutido, portanto, a conclusão a que se chega – e que, com as devidas vênias, melhor acomoda a situação fática descrita nos autos – é pela irregularidade da presente TCE, nos termos da prescrição do art. 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 01/1994.

120. O dispositivo mencionado no parágrafo precedente volve-se à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

irregularidade das contas em face da “prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial”. Ora, pelo que dos autos se extrai, toda a debilidade detectada na comprovação das despesas relativas à execução dos contratos de gestão adveio exatamente da fragilidade de gestão, tanto dos órgão e entidade da Administração quanto do próprio ICS.

121. Acaso concorde com a tese ora postulada, entende-se que o Tribunal poderá aplicar multa aos responsáveis, nos termos do parágrafo único do art. 20 c/c o art. 57, inciso I, ambos da mencionada LC.

122. No que tange à especificação das condutas e respectiva atribuição de responsabilidade, entende-se que as atuações estão devidamente discriminadas às fls. 1582/1583 do Recurso em tela.

V – DAS CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS

Questões de Mérito

123. Nos termos consubstanciados na presente peça instrutiva, tem-se que o Recurso de Reconsideração em baila pode ser considerado parcialmente procedente pelo Tribunal.

124. Conforme aduzido nesta peça instrutiva, não se pode, diante do quadro normativo vigente à época da execução dos contratos de gestão em tela, deduzir uma conduta diversa, específica, a que estariam obrigados os gestores, de forma a se fixar o nexo de causalidade entre condutas e resultados omissivos, mormente quanto à qualidade das prestações de contas dos contratos de gestão.

125. Verificou-se que, apesar de haver normas que poderiam ter sido utilizadas, por analogia, pelos recorridos para orientar a elaboração das prestações de contas referidas, de outro lado, uma normatização específica somente exsurgiu em 2004, após a vigência dos ajustes aqui discutidos.

126. Todavia, de outro giro, concluiu-se que, ao prestarem uns e ao acolherem outros, as prestações de contas no nível de qualidade observado no caso concreto, havendo normas que, por analogia, como mencionado, poderiam ter sido observadas, os recorridos contribuíram por atrair para si os ônus da deficiência de informação e, assim, da dúvida quanto à inexistência de prejuízo.

127. Conclui-se que restam evidenciadas circunstâncias fáticas que, no mínimo, maculam a gestão das jurisdicionadas e do ICS, no que tange à qualidade técnica com que os serviços foram prestados, reconhecidos, pagos e comprovados.

128. Sendo assim, em que pese não se possa corroborar, in totum,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

a tese defendida no recurso do MPJTCDF, como se defendeu em linhas anteriores, convergindo-se, assim, para o provimento parcial do pedido, noutra passo os recorridos não lograram êxito em refutar a totalidade dos argumentos recursais, restando inegável as falhas de gestão mencionadas.

129. Entende-se que as condutas e respectivas atribuições de responsabilidade estão devidamente discriminadas às fls. 1582/1583 do Recurso em tela.

Questões de Ordem Processual

130. Sob a ótica processual, a presente fase, em especial pelas conclusões havidas na presente manifestação técnica, demanda a devida ponderação.

131. Na ordem cronológica, as deliberações verificadas nos autos são:

DECISÃO N.º 787/2012

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento: a) das defesas e anexos vistos às fls. 412/433, 581/607, 613/627, 628/652, 665/678, 683/689, 704/804, 806/874, 886/909 e 917/934; b) da Informação nº 148/2011 (fls. 936/952); II) no mérito, considerar: a) improcedentes as defesas de fls. 581/592, 613/627, 628/652, 665/678, 683/689, 704/711 e 886/909, apresentadas pelos nomeados no parágrafo 52 da informação; b) procedente a defesa de fls. 412/432, apresentada pelo nomeado no parágrafo 50 da informação; c) parcialmente procedentes as defesas vistas às fls. 806/816 e 917/933, apresentadas pelos nomeados no parágrafo 51 da informação; III) por equidade, em face do acolhimento de mérito das defesas mencionadas na alínea "c" do item anterior, estender os seus efeitos ao nomeado no parágrafo 53 da informação; IV) com substrato no art. 13, parágrafo 3º, da Lei Complementar nº 1, de 9/5/94, considerar o nomeado no parágrafo 49 da informação revel para todos os efeitos; V) com fulcro no art. 13, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 1, de 9/5/94, determinar a cientificação dos responsáveis indicados no parágrafo 54 da informação para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolherem o débito solidário, conforme discriminado em suas alíneas "a" e "b"; VI) autorizar o retorno dos autos à 3ª Divisão de Contas, para as providências necessárias.”

DECISÕES N.ºs 3572/2012 e 3967/2012

Conhecimento, pelo Tribunal, de recursos formulados contra a Decisão n.º 787/2012

DECISÃO N.º 3466/2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

“O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 198/2013 – 2ª Divisão de Contas/SECONT; II – julgar procedentes os recursos de reconsideração de fls. 983/1001, 1007/1311, 1324/1351 e 1352/1381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados nos autos, determinando o encerramento das contas em exame, nos termos do art. 2º, § 7º, da Emenda Regimental nº 01/98; III – autorizar o arquivamento dos autos, com o seu retorno à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Parcialmente vencido o Revisor, Conselheiro PAULO TADEU, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.”

DECISÃO N.º 4245/2015

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I - conhecer do Recurso de Reconsideração de fls. 1.573/1.538, interposto pelo Ministério Público junto à Corte, em face da Decisão nº 3.466/15 (fl. 1.567), conferindo-lhe efeito suspensivo, consoante estabelece o art. 34 da Lei Complementar nº 01/94, c/c o art. 189 do Regimento Interno do TCDF e art. 1º da Resolução TCDF nº 183/07; II - dar ciência ao recorrente do teor desta decisão, informando-lhe que o recurso ainda carece de apreciação de mérito; III - autorizar: a) nos termos § 6º do art. 188 do Regimento Interno do TCDF, a comunicação às senhoras Maria da Glória Rincon Ferreira e Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e aos senhores João Carlos Coelho de Medeiros, Josué Antonio de Aguiar, Belizário de Ávila Ferreira Júnior, Ronan Batista de Souza e Adílson Queiroz Campos, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem contrarrazões ao recurso manejado pelo Ministério Público, haja vista os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório; b) a remessa de cópia do recurso de fl. 1.573/1.583 aos nomeados no item III-a retro e o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes.”

132. Diante do delineamento processual acima reproduzido – e tendo em conta as conclusões a que se chega nesta Informação –, tem-se que o ora propugnado provimento parcial ao recurso do MPjTCDF demanda rever os termos da deliberação anterior, qual seja, a Decisão n.º 3466/2015.

133. Nos termos antes aduzidos nesta peça instrutiva, o provimento parcial sugerido decorre de ter-se verificado que a situação concreta retratada nos autos não se amoldaria às hipóteses previstas no art. 2.º, § 7.º, da Emenda Regimental n.º 01/1998.

134. Diante desse quadro, por se cogitar que as falhas debatidas no feito subsumem-se às prescrições do art. 17, inciso III, alínea “b”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

e do parágrafo único do art. 20 c/c o inciso I do art. 57, todos da LC n.º 01/1994, a Decisão n.º 3466/2015 deve ser modificada para albergar encaminhamento que contemple tais conclusões.

135. Contudo, deve-se atentar para o fato de que referida Decisão n.º 3466/2015, como destacado neste tópico, teve por objeto o deslinde do mérito de recurso interposto pelos recorridos em face da Decisão n.º 787/2012, deliberação esta pela qual foram rejeitadas defesas por eles apresentadas em fase processual pretérita e determinada a cientificação deles para recolhimento dos débitos aqui discutidos.

136. Nesse passo, por lógica processual, o encaminhamento do recurso em comento nesta fase (pelo provimento parcial), demandará que a Decisão n.º 3466/2015 seja reconsiderada parcialmente, para considerar apenas parcialmente procedentes os recursos mencionados no referido decisorio, com o julgamento pela irregularidade da TCE, como ventilado anteriormente.

137. Poderá o Tribunal, também, aplicar a multa antes referida.”

18.

Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal que:

“I – tomar conhecimento das contrarrazões insertas às fls. 1609/1614 e anexos de fls. 1615/1622; 1623/1633; 1634/1643; 1644/1651; e 1652/1662;

*II – no mérito, **dar provimento parcial ao recurso** manejado pelo MPJTCD, conhecido pela Decisão n.º 4245/2015, reformando a Decisão n.º 3466/2015 **para:***

a) considerar parcialmente procedentes os recursos de reconsideração de fls. 983/1001, 1007/1311, 1324/1351 e 1352/1381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados;

*b) com esteio no art. 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 01/1994, **julgar irregular a presente TCE**, em face das falhas de gestão constatadas nos autos, concernentes às deficiências na elaboração e na aceitação das prestações de contas dos Contratos de Gestão n.º 027/1999 e 001/2001;*

*c) em face da conclusão contida na alínea anterior, **fixar o valor da multa aos responsáveis**, indicados às fls. 1582/1583 do Recurso do Parquet especial, nos termos do parágrafo único do art. 20 c/c o art. 57, inciso I, ambos da mencionada LC;*

III – autorizar o retorno dos autos à SECONT para as providências de estilo.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

19. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 361/16 (fls. 1.720/1.740), da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, discorda da Unidade Instrutiva.

20. O **Parquet** especializado entende que a decisão recorrida deve ser reformada para “*considerar irregulares as contas dos responsáveis indicados nos presentes autos, responsabilizando-os, de forma solidária, pelo prejuízo apurado*”.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

VOTO

21. Estes autos foram incluídos na pauta de julgamento da Sessão de 9.6.2016, todavia, atendendo a proposição da Conselheira ANILCÉIA MACHADO, a discussão foi adiada com base no art. 65 do Regimento Interno do TCDF.

22. Transcorrido aproximadamente 2 (dois) meses, reapresento o processo para exame do mérito do Recurso de Reconsideração intentado pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas ante a Decisão nº 3.466/15 (CAM), que julgou procedentes os Recursos de Reconsideração interpostos pelos responsáveis ante a Decisão nº 787/12 (CRCC), que lhes imputara o vultoso débito de R\$ 27.567.026,27. Diz a decisão ora requerida:

DECISÃO Nº 3.466/15 (CAM)

*“O Tribunal, por maioria, **de acordo com o voto da Relatora**, decidiu: I – tomar conhecimento da Informação nº 198/2013 – 2ª Divisão de Contas/SECONT; II – **julgar procedentes os recursos de reconsideração** de fls. 983/1001, 1007/1311, 1324/1351 e 1352/1381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados nos autos, determinando o encerramento das contas em exame, nos termos do art. 2º, § 7º, da Emenda Regimental nº 01/98; III – **autorizar o arquivamento dos autos**, com o seu retorno à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Parcialmente vencido o Revisor, Conselheiro PAULO TADEU, que manteve o seu voto, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.*

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCD/Procuradora MÁRCIA FARIAS.”

23. Há algum tempo, já vinha envidando esforços no sentido de apresentar a este Tribunal propostas para buscar uma justa solução de mérito para os tais contratos de gestão, celebrados entre o GDF e o ICS, no período de 1999 a 2005. Ao ser eleito Corregedor, promovi reuniões de trabalho com meus assessores e com servidores lotados nos órgãos técnicos, o que nos permitiu obter uma ampla e abrangente visão sobre o crucial tema.

24. Esses Contratos de Gestão constituem objeto de dezenas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

processos, envolvendo centenas de milhões de reais, que tramitam nesta Casa. Por ausência de previsão regimental, foram distribuídos (por sorteio) a vários relatores sem atentar para a continência ou conexão existente entre eles. O que gerou diversas interpretações sobre o tema, conforme o entendimento pessoal de cada relator, via de regra, acompanhado pelos demais Conselheiros.

25. A rigor, esses ajustes, apesar da natureza de Contrato de Gestão, foram executadas como meros **contratos de prestação de serviços**. Uma vez assinados os Contratos de Gestão¹, os serviços eram requisitados diretamente pelos diversos órgãos administrativos do GDF. Ao final do mês, o ICS emitia uma NF/Fatura para cada órgão, que era atestada pelo executor do contrato. Liquidada a despesa, na forma do art. 63 da Lei nº 4.320/64, a **unidade gestora** emitia uma Nota de Lançamento – NL, na qual comunicava o **órgão pagador** (Subsecretaria do Tesouro da SEF) para que emitisse a Ordem Bancária – OB.

26. Na análise desses processos, o Controle Interno e, na sequência, o Corpo Técnico deste Tribunal, reiteradamente, apontam como principal argumento para a irregularidade das contas a ausência dos documentos requeridos pela Resolução nº 164, de 4.5.2004.

27. Inobstante não seguir rigorosamente a Resolução nº 164/04, o ICS dispunha de um *“Regulamento de Elaboração de Relatório Gerencial de Execução de Contratos de Gestão”* desde 20.4.2004². O próprio estatuto da entidade atribuía no seu art. 22 ao Conselho de Administração do ICS a competência de aprovar os relatórios gerenciais de suas atividades.

28. Mesmo assim, o Tribunal adotou várias decisões³ citando gestores públicos, diretores e membros do Conselho de Administração do ICS para apresentarem defesa em face da **omissão do dever de prestar contas** dos recursos transferidos.

29. Em diversos processos, após diligências e audiências, as contas foram julgadas irregulares e os responsáveis condenados a ressarcir como débito o valor total atualizado do contrato. Muitos desses julgados foram incluídos na Dívida Ativa distrital, em valores que montam a milhões de reais,

¹ À época o Contrato de Gestão era um instituto novo, criado pela Lei Federal nº 9.637/98 e ainda não dispunha de regulamento próprio.

² O Regulamento de Elaboração de Relatório Gerencial de Execução de Contratos de Gestão foi alterado em 30.6.2005 e arquivado em 25.7.2005 no 2º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas de Brasília.

³ Decisão nº 6.407/07-CRCC, Decisão nº 1.065-CMA, Decisão 2.685/07-CMV e entre outras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

inflando artificialmente o seu montante.

30. Nas defesas apresentadas até então, os gestores públicos e os dirigentes do ICS **sempre argumentaram que houve prestação de contas**. Que eventuais falhas nos documentos jamais poderiam conduzir à imputação de débito no valor total (e atualizado) dos contratos.... pois, os serviços requisitados foram prestados e devidamente atestados pelo executor do contrato.

31. Com efeito, é público e notório que cerca de 15.000 empregados foram contratados pelo ICS de 1999 a 2005 e alocados a diversos órgãos e entidades do DF, em especial às Administrações Regionais, por intermédio da então Superintendência das Administrações Regionais - SUCAR, que mantinha como o ICS um abrangente Contrato de Gestão.

32. Hoje, a maioria das Administrações Regionais sofre com a falta de servidores concursados (efetivos), chegando a ter 80% da sua mão de obra formada por ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo com a Administração Pública, conforme detalhado na Portaria nº 9/16 da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão⁴, exatamente porque seu pessoal de apoio operacional era composto basicamente de terceirizados contratados pelo ICS, que, ao serem demitidos, desfalcaram as atividades operacionais dos órgãos onde prestavam serviços.

33. O ICS foi contratado, inicialmente mediante convênio, para gerir o Programa Saúde em Casa, criado na década de 1990, com recursos federais repassados aos Estados, DF e Municípios. Tal programa foi até bem avaliado no ano 2000, quando da realização da auditoria operacional, objeto do Processo nº 4.088/97 (Decisão nº 2.148/98⁵), de relatoria do Conselheiro JOSE EDUARDO BARBOSA.

34. O Decreto nº 19.752, de 6.11.1998, declarou o Instituto Candango de Solidariedade como entidade de Utilidade Pública. A Lei nº 2.177, de 30.12.1998, instituiu o Programa de Fomento às Organizações Sociais (com base na Lei Federal nº 9.637/98) com o objetivo de promover a prestação de serviços públicos por entidades privadas sem fins lucrativos. Posteriormente, pelas Leis nºs 2.415, de 6.7.1999, e 2.523, de 13.1.2000, o

⁴ Portaria nº 9 de 13 de janeiro de 2016, publicada no DODF nº 13, do dia 20.1.2016, pág. 7

⁵ DECISÃO Nº 2.148/98-CJEB: "O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento do relatório de auditoria elaborado pela 5ª ICE para avaliação do "Programa Saúde em Casa - PSC", desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal, conforme verificações concluídas em 15 de dezembro de 1997; II - autorizar a utilização das informações contidas no relatório para efeito de inclusão na apreciação das contas do Governador do Distrito Federal - exercício de 1997; III - considerar eficaz e efetivo o referido Programa, diante dos dados levantados e dos parâmetros adotados na presente avaliação; [...]."



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

ICS teve suas atribuições elastecidas, tornando-se (como tive oportunidade de destacar em outros processos) um verdadeiro **ente “paraestatal”**.

35. Meu entendimento pessoal é de que o julgamento pela irregularidade de tais contas, com imputação de débito, correspondente ao valor atualizado do total dos recursos transferidos, aos diretores do ICS e aos gestores do GDF, não é a melhor solução, pelo grau de incerteza e injustiça que envolve.

36. É desarrazoado e desproporcional atribuir-se aos supracitados gestores (públicos e/ou privados) o ressarcimento da totalidade dos valores repassados, quando era notório e de conhecimento público que quase todo o complexo administrativo do DF contava com os serviços de empregados terceirizados (mais de 15.000). Utilizava veículos, máquinas e equipamentos (principalmente na área de TI) locados de terceiros (empresas), com a interveniência do ICS, por meio de tais contratos de gestão.

37. A **alternativa ideal**, conforme tive a oportunidade de me referir anteriormente, seria a realização de uma **auditoria abrangente** visando levantar todos os valores repassados, efetuando-se o cotejamento entre a documentação fiscal e a movimentação financeira constante dos extratos bancários das contas do ICS junto ao BRB, pois para cada contrato de gestão havia uma conta bancária específica.

38. **Tal providência, porém, deparou-se com a complexidade de reunir toda documentação**, que esteve por anos sob a guarda do próprio ICS. Com a sua extinção (**dissolução**) em fevereiro de 2007 (Decreto nº 27.732 de 27.2.2007), seus arquivos ficaram sem um responsável por sua guarda e manutenção. Um dos argumentos apresentados pelos responsáveis, quando chamados a se manifestar nos autos, era que os documentos comprobatórios encontravam-se irrecuperáveis por falta de conservação e pelo longo decurso de prazo, em alguns casos, mais de 15 (quinze) anos. **No que não deixam de ter razão.**

39. Umas das mais esclarecedoras defesas já apresentadas sobre esse assunto encontra-se nos Processos nºs 20.814/05 e 738/07. Naqueles autos, o Sr. Milton Barbosa Rodrigues, ex-dirigente da Secretaria de Estado de Solidariedade – SESOL, promovendo uma verdadeira **“garimpagem”** no que restou do acervo documental do ICS (localizado em Brazlândia e Taguatinga), logrou recompor com fidedignidade todos os gastos de sua gestão (2003/2006), com que prestou relevante serviço à elucidação da questão referente à execução dos Contratos de Gestão com o ICS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____
Proc.: 949/04
Rubrica

40. Segundo o relato daquele responsável, no momento em que houve a desqualificação do ICS como organização de interesse social e utilidade pública, pelo Decreto nº 27.732 de 23.2.2007, e que vieram à tona investigações realizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para apurar desvios no ICS, parte de sua documentação foi apreendida e parte extraviada. Assim, ao perder a sua única fonte de renda (contratos de gestão com o GDF), a entidade praticamente “*dissolveu-se*” havendo verdadeira debandada de seus dirigentes e servidores operacionais.

41. O Sr. Milton Barbosa Rodrigues também relata que encontrou grande quantidade de documentos acondicionados em sacos plásticos (de lixo), parcialmente destruídos, em um galpão de propriedade particular na cidade satélite de Brazlândia. Posteriormente, esses documentos foram transferidos para outro imóvel situado no Setor Industrial de Taguatinga Norte, cujos endereços constam dos Processos nºs 20.814/05 e 738/07. Naqueles autos, foram juntados, inclusive, fotos documentando as condições críticas dos documentos encontrados.

42. As informações e documentos apresentados pelo referido gestor confirmam que as prestações de contas dos contratos de gestão celebrados com o ICS eram, de fato, feitas. Não com base na Resolução nº 164/04-TCDF, mas, sim, como já referido, com base nas notas fiscais/faturas inseridas no Relatório Gerencial previsto no art. 22 do Estatuto do ICS.

43. Qualquer ação de controle, a esta altura, que demande dos responsáveis novos esclarecimentos sobre despesas executadas ou apuração de valores pagos com a identificação dos beneficiários finais, nada acrescentará ao que já foi exaustivamente apresentado pelos diversos gestores chamados em audiência.

44. Os documentos que compõem as diversas prestações de contas, com efeito, não permitem identificar o **valor exato** dos recursos aplicados. Por isso, **impossível quantificar qualquer potencial prejuízo**. Esse entendimento foi por mim defendido na Declaração de Voto que proferi no Processo nº 3.545/99⁴, na Sessão Ordinária de 5.7.2012, nos seguintes termos:

“Quanto às Prestações de Contas devidas pelo ICS [...] a solução, a meu sentir, seria promover o relacionamento de tudo quanto foi repassado pelo GDF ao ICS desde 1999 e mediante uma profunda

⁴ Análise do Contrato de Gestão nº 37/99, firmado entre o Departamento de Trânsito do Distrito Federal – Detran/DF e o Instituto Candango de Solidariedade – ICS, cujo objeto contempla o “fornecimento de serviços especializados para suporte institucional, técnico-administrativo para implementação gradual de sistemas operacionais”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

***auditoria contábil** na contabilidade do ICS, na qual se inclua sua movimentação bancária, levantar-se tudo quanto foi pago: em termos de servidores contratados e disponibilizados para todos os órgãos e entidades, às locadoras dos veículos colocados à disposição do GDF, e, principalmente, o que foi pago na terceirização dos contratos de informatização e serviços de informática que intermediou. Sem essas providências jamais se chegará ao “quantum” foi desviado para fins de ressarcimento e persecução penal.”*

45. Eis a grande dificuldade que se enfrenta presentemente na análise dos contratos de gestão celebrados com o ICS: não há possibilidade de se identificar, com o mínimo grau de certeza, o valor efetivamente aplicado na sua execução, por ausência ou insuficiência documental.

46. **No entanto, não é justo e tampouco razoável determinar aos ex-dirigentes a devolução do valor total dos contratos (milhões de reais), quando é sabido que o complexo administrativo do DF funcionou durante anos (1999 a 2005) graças à prestação de serviços terceirizados junto ao ICS.**

47. Na discussão do Processo nº 4.700/07 (relatoria do Conselheiro PAULO TADEU), apresentei Voto-Vista com proposta de solução para essa questão: ordenar o **trancamento** das contas, considerando-as **ilíquidáveis**, ante a impossibilidade de quantificação do prejuízo ou dos valores efetivamente aplicados na execução dos ajustes.

48. Nestes autos, verifico que o Corpo Técnico apresenta proposta de solução com evolução quanto ao entendimento por mim esposado. A Instrução propõe **o julgamento pela irregularidade das contas, sem imputação de débito**, com a aplicação de multa aos gestores, nos termos do parágrafo único do art. 20 c/c o art. 57, inciso I, da Lei Complementar nº 1/94.

49. A Unidade Instrutiva destaca que não pode prosperar a tese de ausência de prestação de contas (§ 72 da Informação nº 55/16, fl. 1.704). Acrescenta que *“nada do que se extrai dos elementos que instruem os autos autoriza concluir que os serviços objeto dos contratos aqui discutidos deixaram de ser prestados”* (§ 89 da Informação nº 55/16, fl. 1.707). Concluindo que tais premissas inviabilizam a imputação do pretense débito, calculado com base na totalidade dos recursos repassados à entidade contratada (§§ 89 e 90 da Informação nº 55/16, fl. 1.707).

50. Por fim, a Unidade Técnica apresenta **precedentes** deste



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS — A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

Tribunal que justificam a consideração destas contas como **iliquidáveis**, dada a impossibilidade material de julgamento seguro do mérito (§§ 108 e 109 da Informação nº 55/16, fl. 1.711). Entretanto, em razão da singularidade que envolve esses contratos de gestão, a **Unidade Instrutiva** adere à opção de se **julgar irregulares as contas sem imputação de débito**.

51. O Ministério Público, por seu nobre Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA (Parecer nº 361/16), reitera o posicionamento já solidificado do **Parquet** pela irregularidade das contas, com a imputação do débito correspondente ao valor atualizado do total transferido.

52. O fundamento desse posicionamento, basicamente, assenta-se no Parecer nº 311/14-DA, de 28.8.2014, emitido no Processo nº 16.331/06:

“28. Portanto, ainda que as contratações do ICS tenham sido ordenadas pelo dirigente máximo do Poder Executivo, jamais seus subordinados poderiam concordar com tantas irregularidades. Vale lembrar que em inúmeras fiscalizações da Corte nos órgãos jurisdicionados, tendo por escopo tais ajustes, intitulados de contrato de gestão, constatou-se que as atividades então promovidas pelo ICS não se harmonizavam com aquelas previstas no artigo 1º da Lei distrital nº 2.415/1999, pois o ICS não prestava serviços à comunidade e, na prática, atuava como mero intermediador, fornecendo à Administração local bens diversos, mão-de-obra e serviços, todos adquiridos sem licitação e via subcontratação com terceiros.”

53. Não podemos, com a devida vênia do douto **Parquet**, com ele concordar. O arcabouço normativo não pode ser interpretado de sorte a conduzir a uma conclusão irrazoável ou absurda. Os contratos de gestão, forma de parceria com Organizações Sociais, já foram reconhecidos como válidos pelo Poder Judiciário. Vários Estados da federação os utilizam. No Distrito Federal, por razões ainda não bem esclarecidas, foram transformados em *“política de governo”*, que acabou por malograr. Referências aos Contratos de Gestão chegaram a constar de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de exercícios pretéritos. A título de ilustração, neste processo as condenações impostas pela Decisão nº 787/12-CRCC, exarada em 8.3.2015, para devolução ao erário, montam a R\$ 27.567.026,27 (confira-se à fl. 951). No Processo nº 23.480/07, em fase de recurso, a imputação de débito monta a R\$ 118.858.371,87 (Decisão nº 3.285/12-CSPM).

54. Considero irretocável a análise procedida pelo Corpo Técnico. A impossibilidade de quantificação de qualquer prejuízo e os precedentes indicados pelo próprio Corpo Técnico me fazem crer que a melhor solução para todos esses processos de tomada de contas especiais, que cuidam da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

análise dos contratos de gestão, celebrados com o Instituto Candango de Solidariedade, seja mesmo o **trancamento das contas, considerando-as ilíquidáveis...** podendo ser reabertas - caso a caso - se fatos novos, devidamente comprovados, vierem à tona.

55. Reitero que, no meu entendimento, o Tribunal deveria determinar a análise dos Processos nºs 20.814/05 e 738/07 para servirem como paradigmas para os demais. Contudo, penso que não haverá maiores prejuízos ao exame da matéria em razão da profundidade da análise efetuada pelo Corpo Técnico nestes autos.

56. Estas são minhas razões de decidir para propor que o Tribunal, no mérito, negue provimento ao recurso manejado pelo douto **Parquet**, deliberando **normativamente** pela utilização da Informação nº 55/2016-1ª DICONTE (fls. 1.673/1.717) como paradigma na análise dos demais processos envolvendo os contratos de gestão celebrados com o ICS, para considerar as contas como ilíquidáveis.

Feitas estas considerações, de acordo, em parte, com o Corpo Técnico, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento das contrarrazões apresentadas pelas Sras. Maria da Glória Rincon Ferreira e Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva (fls. 1609/1614 e anexos de fls. 1615/1622), pelos Srs. Belizário de Ávila Ferreira Júnior (fls. 1623/1633), Josué Antônio de Aguiar (fls. 1634/1643), João Carlos Coelho de Medeiros (fls. 1644/1651) e Adilson de Queiroz Campos (fls. 1652/1662), considerando-as procedentes;

II. no mérito, negue provimento ao recurso interposto pelo MPJTCD, em face da Decisão nº 3.466/15;

III. determine à Secretaria-Geral de Controle Externo que:

a) oriente o Corpo Técnico deste Tribunal para que, no que couber, adote a Informação nº 55/2016-1ª DICONTE como paradigma na análise de todos os processos que se referiram aos Contratos de Gestão celebrados com o ICS, para considerar as contas como ilíquidáveis, até que fato novo, devidamente justificado recomende sua reabertura;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.6

Fls.: _____

Proc.: 949/04

Rubrica

b) priorize a análise dos Processos nºs 20.814/05 e 738/07, em razão dos elementos de prova que ali foram anexados pelos responsáveis, em suas defesas, as quais deverão ser consideradas como subsídio à análise desta tormentosa *“política de governo”*, que vigorou de 1999 a 2005;

IV. autorize:

a) o retorno de todos os processos que tenham por objeto a apuração de prejuízos na execução de contratos de gestão celebrados com ICS, distribuídos a relator, à Secretaria de Contas para reinstrução com base no que venha a ser decidido nestes autos.

b) o arquivamento da presente Tomada de Contas Especial.

Sala das Sessões, 2 de agosto de 2016.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição de cópias antecipadas (RI/TCDF, art. 54, II).