



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

- Processo nº:** 8.323/07
- Apenso nº:** 080.020.855/05
- Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF
- Assunto:** Tomada de Contas Especial - TCE
- Órgão Técnico:** Secretaria de Contas - SECONT
- MP:** Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA
- Publicação:** Pauta dispensada (art. 116, § 5º, inciso V do Regimento Interno do TCDF)
- Ementa:** Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades verificadas na prestação de contas do Contrato de Gestão nº 48/01, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e o extinto Instituto Candango de Solidariedade – ICS.
- O CONTROLE INTERNO atestou a irregularidade das contas.
- NO TRIBUNAL os PARECERES são CONVERGENTES.
- VOTO DIVEREGENTE: pelo trancamento das contas, por considera-las iliquidáveis.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades verificadas na prestação de contas do Contrato de Gestão nº 48/01, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e o extinto Instituto Candango de Solidariedade – ICS.

2. Efetuadas as apurações devidas, a Comissão de Tomada de Contas Especial apontou um prejuízo de **R\$ 594.898,30** (valor original), decorrente de suposta ausência de prestação de contas.

3. Aquela comissão entendeu que o ICS e o seu então presidente (Sr. Ronan Batista de Souza) deveriam responder – em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

solidariedade – pelos valores que indica, conforme Relatório nº 059/2012-DIPES/SUTCE/STC (fls. 757/761 do processo apenso).

4. O Controle Interno atestou a irregularidade das contas, conforme Certificado de Auditoria nº 8/2013 – CONTROLADORIA (fl. 779 do processo apenso).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

5. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 180/2013 – SECONT/2ª DICONT (fls. 200/211), analisa a matéria, nos termos seguintes:

“ANÁLISE DO CONTROLE EXTERNO

11. *Os elementos que compõem os autos demonstram que o objeto da presente tomada de contas especial foi adequadamente apurado na fase interna. Isso porque foram evidenciados os pressupostos necessários à responsabilização, quais sejam, a apuração dos fatos e conduta dos envolvidos, a quantificação do dano e a indicação do nexo causal entre tais elementos.*

12. *Verifica-se dos autos do Processo nº 080.020.855/2005 a ausência de vários elementos essenciais à prestação de contas do Contrato de Gestão nº 48/2001. Na verdade, os elementos trazidos não podem ser considerados como prestação de contas.*

13. *Podemos destacar do Relatório de TCE nº 059/2012 - DIPES/SUTCE/STC (fls. 758v-760v*) as seguintes irregularidades:*

a) mesmo com reiteradas inadimplências do ICS, as quais levaram à intervenção daquele Instituto com a publicação do Decreto nº 20.016/98, alterado pelos Decretos nº 20.045/99, 20.458/99 e 20.465/99, tendo como último interventor o Sr. RONAN BATISTA DE SOUZA, os Contratos de Gestão com o ICS continuaram a ser firmados pelo gestor da "Pasta" sem prestação de contas dos contratos anteriores, que comprovassem o bom e regular uso dos recursos públicos, de forma eficiente e econômica, e o fiel cumprimento das demais obrigações legais;

b) na planilha de custos apresentada pelo ICS para o exercício de 2001, fls. 41, houve a previsão de gastos no valor de R\$ 239.800,00 (duzentos e trinta e nove mil, e oitocentos reais) à conta de recursos logísticos para aquisição de novos materiais e equipamentos e outro valor de R\$ 75.062,23 (setenta e cinco mil sessenta e dois reais e vinte e três centavos) para gastos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

imprevistos, não sendo ao final do contrato apresentada qualquer justificativa sobre a sua aplicação e qual seria a parcela de bens adquiridos e saldos a serem devolvidos ao erário;

c) o ICS comunicou a não disponibilização do relatório de execução físico financeiro, do demonstrativo da execução da receita e da despesa, dos extratos bancários e do comprovante de recolhimento do saldo dos recursos recebidos, afirmando que esses não estão previstos na Resolução nº 164/2004 – TCDF, se abstendo, pois, da previsão legal do § 1º, do art. 18, do Decreto nº 16.098/94, vigente á época, o qual estabelece que a prestação de contas deveria ser apresentada, entre outros, com: 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; IX - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; X - comprovante de recolhimento do saldo dos recursos, quando for o caso; XIII - outros documentos, se assim exigir o ajuste;

d) as despesas do projeto foram orçadas pelo ICS em R\$ 594.898,30 (quinhentos e noventa e quatro mil, oitocentos e noventa e oito reais e trinta centavos), para, num período de execução de 8 (oito) meses, serem transferidos em três parcelas: 30 (trinta), 60 (sessenta) e 120 (cento e vinte) dias, após a assinatura do contrato, verificando-se, assim, que tais repasses seriam feitos com valores maiores que as despesas mensais previstas, fls. 40-41, existindo, portanto, sempre saldo positivo para o mês posterior, em afronta ao art. 59, do então vigente Decreto nº 16.098/94¹. Se os valores antecipados fossem aplicados, um possível saldo resultante dessa aplicação corresponderia a R\$ 10.248,54 (dez mil, duzentos e quarenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos);*

e) as notas fiscais de serviços apresentadas pelo ICS não individualizam ou mesmo não discriminam, na extensão necessária ao bom entendimento, os serviços prestados, fato esse alertado em relatório emitido em 11 de dezembro de 2002 pela Comissão de Avaliação designada, fls. 224-225, apontando apenas a prestação de serviços especializados e de suporte na execução do projeto "LIGADO NO FUTURO", fls. 143* e 162*, cujos atestos foram dados pela executora do contrato, Sra. ANA MARIA DE OLIVEIRA JACOBINO, sem que*

¹ Art. 59. Fica vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

tenham sido apresentados os relatórios circunstanciados de acompanhamento do feito, fls. 157, 165* e 169v*. As duas primeiras faturas foram emitidas ainda no mês de junho, fls. 157* e 169*, e após 25 (vinte e cinco) dias a terceira nota foi extraída para o pagamento da terceira e última parcela, fl. 162*;*

f) do apurado ao longo da instrução, fica notório que o ICS não cumpriu o dever de apresentar todas as suas contas e respectivos relatórios, não estando em sintonia com o apregoado no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 77, parágrafo único, da Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 2º e art. 8º, § 1º, da Lei nº 2.415/99, e com a Cláusula Oitava do Contrato de Gestão.

14. Os documentos juntados (tais como: cronograma de desembolso, fl. 88*; relatório sintético da executora do contrato, Sra. Ana Maria Jacobino, fl. 102*; Nota Fiscal de Serviços nº 3007, com atesto da executora, fls. 143*; Nota Fiscal de Serviços nº 3385, fls. 162; Nota Fiscal de Serviços nº 3077, com atesto da executora, fls. 169*), não são suficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos para o referido programa, tendo em vista as questões colocadas no § 13, retro.

15. Conforme destacado pelo Controle Interno, várias foram as informações não prestadas, a exemplo do relatório de execução físico-financeira do objeto do convênio, a ser elaborado pelo executor ou entidade conveniente; do demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando o saldo e os rendimentos auferidos da aplicação no mercado financeiro; da relação nominativa de pagamentos efetuados; dos extratos da conta corrente específica do convênio, devidamente conciliados com as emissões efetuadas; da relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; entre outros. Observa-se afronta ao Decreto nº 16.098/94 e à Lei nº 2.415/1999.

16. A simples indicação de valores pagos, desacompanhada de elementos comprobatórios desses pagamentos, não comprova que o Instituto Candango de Solidariedade efetivamente efetuou os gastos indicados, tampouco que atingiu os objetivos e metas do contrato de gestão.

17. No cronograma de desembolso (fl. 73*) vários foram os gastos efetuados. Contudo, não existe nenhum documento que comprove esses gastos:

a) equipe de condutores/auxiliares de instrutores (R\$ 66.608,05): não há relação nominal dos contratados, constando os valores pagos a título de salários, vales-transportes, INSS, FGTS, etc.;

b) equipe de instrutores – bolsa de monitoria (R\$ 88.837,41): inexistente relação de quem foram os instrutores, qual os valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

pagos a eles, quais turnos trabalharam, quem foram seus alunos (relação nominativa, ficha de inscrição, avaliações etc.);

c) despesas com recursos materiais (R\$ 239.800,00) – não há relação contendo os elementos materiais utilizados (papel, disquete, tinta de impressora, computadores etc.);

d) despesas com transportes (R\$ 25.440,60) – ausência dos comprovantes de compras de vale-transporte, de relação de beneficiados e do recebimento do referido auxílio;

e) gastos imprevistos/manutenção (R\$ 75.062,23): não há qualquer menção sobre quais foram os gastos imprevistos ou a manutenção feita a justificar o valor inserido nos referidos pagamentos;

f) elaboração de material didático e veiculação (R\$ 99.150,00): não existe qualquer cópia do material distribuído ou prova da divulgação/veiculação do referido programa.

18. Ao celebrar o referido contrato de gestão, as partes se submetem às normas de Direito Público quanto à regular e correta aplicação dos recursos públicos. Deste modo, está o ICS obrigado a prestar contas e, não o fazendo, a devolver os valores gastos indevidamente.

19. Portanto, as informações prestadas não são suficientes para comprovar a prestação efetiva dos serviços. Desta forma, devem ser chamados os responsáveis para que apresentem defesa quanto aos fatos, sob pena de imputação solidária do ressarcimento de todo o valor transferido, atualizado, aos cofres distritais.

DA CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

20. Neste ponto, faremos um acréscimo às considerações da CTCE e do Controle Interno. Conforme trazido pelo Ministério Público junto ao TCDF no Parecer n.º 7/2009–DA (Processo n.º 27.562/2006), pensamos que a responsabilidade pela omissão em prestar contas não deva somente ser imputada ao Presidente do ICS, mas aos diretores e membros do Conselho de Administração. Nesse sentido, trazemos excerto dessa manifestação, que muito bem pontuou a questão:

“18. Em suma, a documentação trazida não tem o condão de demonstrar a regular aplicação dos recursos repassados via contrato de gestão tampouco justificar os pagamentos efetuados ao ICS. Nesse sentido, correta a proposta da Unidade Técnica para que seja apurado débito correspondente ao total dos repasses efetuados ao ICS. Contudo, não se deve imputar o débito apenas ao Presidente do ICS, conforme sugeriu a Unidade Técnica. A responsabilidade pela boa e correta aplicação dos recursos cabe ao ICS, entidade dotada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

de personalidade jurídica, titular dos direitos e obrigações assumidas no contrato de gestão firmado com o poder público local, bem como aos dirigentes e membros do Conselho de Administração da época, consoante preceitua o art. 2º da Resolução TCDF nº 164/2004, in verbis:

“Art. 2º Ocorrendo a celebração de contrato de gestão entre a Administração Pública Distrital e instituições não alcançadas pelas disposições dos arts. 146 a 149 do RI/TCDF, a prestação de contas da contratada deverá conter as seguintes peças, além daquelas previstas nos incisos I e II do artigo anterior: I – rol de responsáveis composto por:

- a) dirigente máximo;*
- b) membros da diretoria; e*
- c) membros dos conselhos de administração, deliberativo ou curador e fiscal;”*

19. A responsabilidade definida na Resolução encontra-se em sintonia com as atribuições definidas no Estatuto do Instituto Candango de Solidariedade. Nos termos do art. 22 do referido Estatuto, compete ao Conselho de Administração, entre outras, “aprovar os relatórios gerenciais dos contratos de gestão e anual de atividades do ICS” bem como “encaminhar ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão os relatórios gerenciais e de atividades da entidade elaborados pela Diretoria”.

20. É, portanto, o Conselho de Administração responsável pelo acompanhamento e controle do ajuste, tendo em vista o dever decorrente de norma interna de aprovar e encaminhar os relatórios ao supervisor do Contrato de Gestão. A ausência dos relatórios de execução do contrato de gestão impediu o acompanhamento regular do ajuste e a correção das falhas, contribuindo, dessa forma, para as irregularidades apontadas, em especial, para a não prestação de contas dos recursos repassados para a entidade.

21. Por sua vez, ao Presidente do ICS, consoante o teor do art. 30 do referido Estatuto, compete supervisionar as atividades administrativas da entidade bem como “encaminhar, anualmente, ao Conselho de Administração, observadas as datas estabelecidas no Art. 24, o relatório anual de atividades, os relatórios gerenciais, os demonstrativos financeiros e contábeis, os relatórios de execução dos contratos de gestão e as contas anuais de que trata o Estatuto”.

22. Por último, reza o Estatuto que aos Diretores compete,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____
Proc.: 8.323/07

Rubrica

entre outras, planejar, dirigir, coordenar e supervisionar a execução das competências das respectivas diretorias.

23. Nesse sentido, todos deverão ser chamados para apresentar defesa juntamente com o ICS, estando sujeitos às sanções do Tribunal, inclusive a cominação de débito por ausência de prestação de contas. Ressalvo, contudo, a participação do Conselho Fiscal do ICS. Embora esteja relacionado no rol de responsáveis da Resolução 164/2004, considero que as competências previstas no art. 29 do Estatuto do ICS estão voltadas para o exame da situação econômico-financeira e contábil da entidade, não havendo relação com objeto pactuado. Portanto, considero, desde logo, desnecessária a oitiva dos seus membros.”

21. Cabe ressaltar que esse entendimento foi estendido também ao ordenador de despesas e ao executor do contrato que tinham por obrigação legal zelar pelo efetivo cumprimento do contrato de gestão.

22. Nesse contexto, o Tribunal, nos Processos nºs 27.600/20062 (Decisão nº 2542/2009³) e 27.562/20064 (Decisão nº 1003/2009⁵), em relação a outros contratos de gestão firmados com o ICS, decidiu citar todos os dirigentes do Instituto, o executor do contrato de gestão e o ordenador de despesas pela omissão no dever de prestar contas.

23. É incontroverso que tanto a Secretária de Estado de Educação, signatária do ajuste e ordenadora da despesa, como a executora do contrato foram omissas quanto à fiscalização do referido contrato de gestão. O simples atesto de notas, desguarnecido de relatórios, planilhas e outros documentos que pudessem comprovar o efetivo cumprimento do contratado, demonstram a omissão no dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos,

² Prestação de contas do contrato de gestão firmado entre o Instituto Candango de Solidariedade (ICS) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH).

³ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu determinar: I – a citação do Instituto Candango de Solidariedade e de seus dirigentes à época da execução do ajuste, bem como do executor do ajuste em tela e do ordenador de despesa da extinta SEDUH, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem defesa ou, se preferirem, recolher ao erário a importância de R\$ 5.621.157,44 (cinco milhões, seiscentos e vinte e um mil, cento e cinquenta e sete reais e quarenta e quatro centavos – atualizada até 05/05/09), em decorrência da omissão no dever de prestar contas, no exercício de 2004, e ante a possibilidade de julgamento irregular das suas contas, da aplicação das sanções cabíveis e da imputação de débito; II – o retorno dos autos à 3ª ICE, para as providências apontadas no item precedente.

⁴ Prestação de contas do contrato de gestão firmado entre o Instituto Candango de Solidariedade – ICS e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, referente ao exercício de 2004

⁵ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – haja vista a omissão no dever de prestar contas, no exercício de 2004, e a possibilidade de julgamento irregular com fulcro no art. 17, III-a, e no art. 13, II, da Lei Complementar nº 01/94, determinar a citação do Instituto Candango de Solidariedade, dos dirigentes listados no Certificado de Auditoria (fls. 325/326 da prestação de contas em anexo) e dos indicados no § 25 do parecer ministerial para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem defesa ou, se preferirem, recolher aos cofres públicos a importância de R\$ 35.583.579,31 (trinta e cinco milhões, quinhentos e oitenta e três mil, quinhentos e setenta e nove reais e trinta e um centavos);


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

justificando, assim, as suas audiências.

24. Desse modo, com fundamento nos referidos precedentes, deve o Tribunal determinar a citação dos seguintes responsáveis:

Quadro 1 - Ordenador de Despesa (fl. 176*)

Cargo	Responsável	Período
Secretária de Educação (signatária do contrato de gestão)	Eurides Brito da Silva	1.1.2001 a 4.4.2002

Quadro 2 - Executora do contrato (fl. 87*)

Cargo	Responsável
Executora do contrato	Ana Maria de Oliveira Jacobino

Quadro 3 – Presidente, Diretores e Conselho de Administração/ICS (fls. 198-199)

Cargo	Responsável
Presidente (signatário do contrato de gestão)	Ronan Batista de Souza (fl. 123*)
Diretor de Administração	Emílio Carlos Vitali (fl. 317*)
Diretor de Finanças	Manoel Pereira de Lucena (fl. 317*)
Membro do Cons. de Adm.	José Vital de Araújo Fagundes
Membro do Cons. de Adm.	Eliovaldo José Ferreira
Membro do Cons. de Adm.	Benjamin Segismundo de Jesus Roriz
Membro do Cons. de Adm.	Elizabet Garcia Campos
Membro do Cons. de Adm.	João Ignácio Perius
Membro do Cons. de Adm.	Marco Antonio Pinto Bittar

25. Desta forma, corroborando o demonstrado no Relatório de TCE nº 059/2012 - DIPES/SUTCE/STC (fls. 757-761), no Relatório de Auditoria nº 8/2013 – CONTROLADORIA (fls. 774-778*), e a análise efetuada nesta Instrução, ante a omissão dos nominados nos Quadros 1 e 2 do parágrafo acima em fiscalizar o contrato e na ausência de prestação de contas relativa ao Contrato de Gestão nº 48/2001 dos nomeados no Quadro 3 do parágrafo anterior, deve o Tribunal, nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/94, ordenar a citação*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

desses responsáveis para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa, sob pena de imputação solidária do débito, ou recolherem o valor total repassado ao ICS de R\$ 1.330.840,76, atualizado pelo Sindec/TCDF, em 24.6.2013 (fl. 195).

26. Ainda com relação à conduta dos nominados no § 24, cabe alertá-los que as irregularidades apontadas poderão ensejar o julgamento de suas contas irregulares, nos termos do art. 17, III, alínea “a”, c/c o art. 20 da LC nº 1/1994, bem como a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, disposta no art. 60 dessa Lei.

CONCLUSÃO

27. A presente TCE contempla satisfatoriamente o disposto na Resolução nº 102/1998, contendo elementos de convicção suficientes para imputação de responsabilidade.

28. Ficou devidamente demonstrada a ausência de prestação de contas por parte do Instituto Candango de Solidariedade – ICS e também a omissão da Secretária de Estado de Educação, juntamente com a executora do contrato, na fiscalização da aplicação dos recursos públicos repassados àquele Instituto.

29. Nesse contexto, conforme apontado no Relatório de TCE nº 059/2012 - DIPES/SUTCE/STC (fls. 757-761), no Relatório de Auditoria nº 8/2013 – CONTROLADORIA (fls. 774-778*), e na presente análise, diante da ausência de prestação de contas do Contrato de Gestão nº 48/2001 e omissão na fiscalização do atendimento aos objetos do repasse, deve o Tribunal, nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/94, ordenar a citação dos nominados no § 24 desta Instrução para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem alegações de defesa, sob pena de imputação solidária do débito, ou recolherem o valor do prejuízo de R\$ 1.330.840,76, atualizado pelo Sindec/TCDF, em 20.6.2013 (fl. 194*).*

30. Deve o Tribunal alertar os nomeados no § 24 que, em relação às irregularidades indicadas, poderão ser consideradas irregulares as suas contas, nos termos do art. 17, III, alínea “a”, c/c o art. 20 da LC nº 1/1994, e ainda ensejar-lhes a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, disposta no art. 60 dessa Lei.”

6. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“1. tome conhecimento da presente tomada de contas especial,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

objeto do Processo nº 080.020.855/2005;

II. ordene, nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/1994, a citação dos nominados no § 24 desta instrução para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, alegações de defesa, sob pena de imputação solidária do débito, ou recolham aos cofres públicos o valor total do repasse de R\$ 1.330.840,76, atualizado pelo Sindec/TCDF, em 24.6.2013 (fl. 195), em razão da ausência de prestação de contas relativas ao Contrato de Gestão nº 48/2001, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do DF e o Instituto Candango de Solidariedade – ICS, e da omissão na fiscalização desse contrato;

III. alerte os nomeados no § 24 que os fatos objeto desses autos poderão ensejar o julgamento de suas contas irregulares, nos termos do art. 17, III, alínea “a”, c/c o art. 20 da LC nº 1/1994, podendo-lhes ser aplicada, ainda, a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, disposta no art. 60 dessa Lei.

IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

7. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 0065/2013 (fls. 212/237), da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, aquiesce integralmente a proposta da Unidade Instrutiva.

É o Relatório.



VOTO

8. Cuida-se da análise inicial da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar possíveis irregularidades verificadas na prestação de contas do Contrato de Gestão nº 48/01, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e o extinto Instituto Candango de Solidariedade – ICS.

9. O referido ajuste tinha como objeto a capacitação de 4.200 (quatro mil e duzentos) alunos da 8ª Série de ensino fundamental – Projeto “*Ligado no Futuro*”, a cargo da Secretaria de Estado de Educação do DF, cujo valor alcançou o montante de R\$ 594.898,30, a preços de 14.5.2001.

10. A celebração da avença foi precedida de apresentação de projeto básico (fls. 24/30 do processo apenso), proposta de execução dos serviços pelo ICS (fls. 54/56 do processo apenso) e manifestação favorável da Assessoria Técnico-Legislativa da jurisdicionada (fls. 668/673 do processo apenso).

11. Importante destacar que o contrato de gestão em exame foi ratificado pelo então Governador do Distrito Federal (fl. 177 do processo apenso).

12. Quanto à comprovação da execução do projeto, observa-se que consta dos autos as notas fiscais dos serviços realizados (fls. 143, 162 e 169 do processo apenso), cronograma de desembolso e relatório de atividades (fls. 12/56 e 313/388 do processo apenso).

13. Contudo, a Unidade Instrutiva conclui que a documentação apresentada não seria suficiente para ser considerada como prestação de contas. Em face disso, propõe a citação dos gestores da Secretaria de Estado de Educação do DF e dos dirigentes do ICS (Presidente, Diretores e membros do Conselho de Administração).

14. O **Parquet** especializado aquiesce, **in totum**, as sugestões da Instrução.

15. Antes de adentrar no mérito da questão, importante fazer um histórico sobre o tema em exame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

16. 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 (ditos) de gestão, celebrados entre o GDF e o ICS, no período de 1999 a 2005.

17. Esses ditos contratos de gestão constituem objeto de dezenas de 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 assunto, conforme o entendimento pessoal de cada relator, via de regra, acompanhado pelos demais Conselheiros.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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, tal como ocorre na proposta apresentada pelos

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 – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

Pareceres nestes autos.

22. Em diversos processos que tramitaram nesta Corte, 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, inflando artificialmente o seu montante.

23. 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, uma vez que os serviços requisitados foram prestados e devidamente atestados pelo executor do contrato.

24. 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 com o ICS um abrangente Contrato de Gestão.

25. 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.

26. 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

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 – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

JOSE EDUARDO BARBOSA.

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

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. **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.**

32. **Qualquer ação de controle**, a esta altura, **que demande dos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

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.

33. 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 3.545/99⁶, 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 **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.”*

34. 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.

35. **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.**

36. 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

⁶ 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 – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

valores efetivamente aplicados na execução dos ajustes.

37. **Voltando ao exame do mérito destes autos**, reitero meu entendimento de que a determinação de citação dos responsáveis para apresentar esclarecimentos sobre a execução do Contrato de Gestão nº 48/01 (16 anos após a celebração) em nada acrescentará ao que já foi exaustivamente debatido nesta Corte a respeito da matéria.

38. Resta evidenciado que o ICS apresentou as notas fiscais que somam o total transferido (fls. 143, 162 e 169 do processo apenso) e também o Relatório de Atividades com detalhamento de todas as ações empreendidas no projeto (fls. 12/56 e 313/388 do processo apenso), procedimento coerente com o instituto do contrato de gestão, que flexibiliza o regime jurídico administrativo para privilegiar o alcance das metas de determinado programa governamental.

39. Estas são minhas razões de decidir para propor que o Tribunal, no mérito, considere estas contas como iliquidáveis.

Com esses esclarecimentos, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento da presente Tomada de Contas Especial, objeto do Processo nº 080.020.855/05;

II. considere, com fulcro nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar nº 01/94, iliquidáveis as contas em apreço, ante a impossibilidade de comprovar ou mesmo quantificar em sede de tomada de contas especial o prejuízo decorrente do Contrato de Gestão firmado entre a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e o extinto Instituto Candango de Solidariedade- ICS, determinando seu trancamento e conseqüente arquivamento;

III. autorize:

a) a aplicação, no que couber, após avaliação de cada caso concreto, das diretrizes adotadas em relação ao exame de mérito destes autos, como paradigma na análise dos processos em trâmite nesta Corte de Contas que se refiram aos Contratos de Gestão celebrados pelo Distrito Federal com o ICS;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A6

Fls.: _____

Proc.: 8.323/07

Rubrica

b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes.

Sala das Sessões, 13 de junho de 2017.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição antecipada de cópia