

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 298

Proc.: 8498/07  
Antônio\_\_\_\_\_  
Rubrica

Processo nº: 8498/2007 B (2 volumes)  
Apenso nº: 080.020.856/2005 (3 volumes)  
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal – SEDF  
Assunto: Tomada de Contas Especial

**EMENTA:** Tomada de contas especial. Contrato de Gestão nº 68/2001, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do DF e o Instituto Candango de Solidariedade. Exame inicial. Indícios de irregularidades. Ausência de Prestação de Contas. Decisão nº 4476/2014. Citação dos responsáveis diretos. Chamamento em audiência dos responsáveis indiretos em face da possível aplicação de sanções. Ilegitimidade dos membros de Conselho de Administração do ICS para figurarem como responsáveis nas contas sob exame (Precedente: Decisão nº 5747/2009). Não inclusão do nome da Diretora de Administração do ICS no rol de responsáveis (Precedentes: Decisões nº 303/2012 e 1431/2012). Nesta fase, a unidade técnica, fulcrando-se em precedentes da Corte, se manifesta pelo trancamento das contas e arquivamento dos autos. Parecer divergente, pela reinstrução do feito para fins de exame dos argumentos de defesa. Voto pelo acolhimento do parecer ministerial. Possibilidade material de julgamento das contas. Retorno dos autos ao corpo técnico para análise das defesas apresentadas em atendimento à Decisão nº 4476/2014.



## RELATÓRIO

Tratam os autos da tomada de contas especial instaurada em atendimento à determinação constante do item III da Decisão nº 4117/2003, para apurar a responsabilidade por possível dano causado ao erário distrital, devido a irregularidades na execução e prestação de contas referentes a todos os ajustes firmados por órgãos e entidades do Distrito Federal com o Instituto Candango de Solidariedade – ICS.

No caso vertente, cuida-se, especificamente, da análise do Contrato de Gestão nº 68/2001, celebrado entre a SEDF e o ICS (Processo nº 080.020.856/2005), tendo por objeto a realização do cadastramento das famílias residentes no Distrito Federal, consideradas beneficiárias do Programa Nacional de Renda Minha vinculada à educação – “Bolsa Escola”, nos termos da Lei Federal nº 10.219/2001

A Comissão de Tomada de Contas Especial emitiu o RELATÓRIO DE TCE Nº 081/2012-DIPES/SUTCE/STC (fls. 521/525-Anexo), em que concluiu ter havido dano ao erário e imputou responsabilidade solidária ao INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE - ICS e ao seu então Presidente, Sr. RONAN BATISTA DE SOUZA, pelo prejuízo apurado nos autos, no valor original de R\$ 1.403.688,92 (um milhão, quatrocentos e três mil, seiscentos e oitenta e oito reais e noventa e dois centavos), a preços de 30/10/2001, devido à falta de adequada e aceitável prestação de contas demonstrando a regular aplicação dos recursos públicos em questão.



Por meio do RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 10/2013 – CONTROLADORIA (fls. 539/543-Anexo), o Controle Interno concluiu haver elementos suficientes e capazes de levar ao entendimento de responsabilidade pelos prejuízos havidos e indicou como responsável o Sr. RONAN BATISTA DE SOUZA, então Presidente do INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE - ICS, quantificando o dano ao erário em R\$ 3.140.177,78 (três milhões, cento e quarenta mil, cento e setenta e sete reais e setenta e oito centavos), a preços de 19/03/2013, e opinando pela IRREGULARIDADE das contas, mediante o CERTIFICADO DE AUDITORIA-TCE Nº 10/2013 – CONTROLADORIA (fl. 544-Anexo).

Ao examinar o feito, esta Corte, por meio da Decisão nº 4476/2014, resolveu citar os responsáveis diretos para a apresentação de defesa ou comprovação da aplicação dos recursos, bem como chamar em audiência as ex-gestoras da jurisdicionada em face da possível aplicação de sanções:

*O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo nº 080.020.856/2005;; II – ordenar, nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/1994, a citação dos senhores Ronan Batista de Souza e Lázaro Severo Rocha, respectivamente, Presidente e Diretor de Finanças do ICS, à época, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem suas alegações de defesa ou comprovarem, mediante documentação hábil, a efetiva e regular aplicação, pelo Instituto Candango de Solidariedade - ICS, dos recursos públicos repassados à conta do Contrato de Gestão nº 68/2001 - SEDF x ICS, ou ainda, se preferirem, recolher, desde logo, aos cofres do Distrito Federal o débito solidário, no valor de R\$ 3.140.177,78 (três milhões, cento e quarenta mil, cento e setenta e sete reais e setenta e oito centavos), fl. 192, a preços de 2013, o qual deverá ser atualizado na data da efetiva quitação, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001; III – alertar os responsáveis referidos no item anterior de que as irregularidades apontadas nos autos em exame poderão ensejar o julgamento irregular de suas contas, nos termos do art. 17, III, alínea “a”, da LC nº 1/1994, bem como a aplicação das penalidades de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, previstas,*



*respectivamente, nos arts. 56 e 60 do referido normativo; IV – com fulcro no art. 13, inciso III, da LC nº 1/1994, autorizar a audiência da Ordenadora de Despesa e da Executora do Contrato relacionadas no § 20 da Informação nº 284/2013 – SECONT/2ª DICONTE, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem razões de justificativa pela omissão e negligência no dever de fiscalização da execução do referido contrato em face da possibilidade de aplicação de multa individual, na forma do art. 57, II, da LC nº 1/1994 e da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, conforme disposto no art. 60 do referido diploma legal, sem embargo de o fato poder repercutir no juízo de regularidade das contas em exame e/ou das contas anuais do órgão; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento da instrução e do parecer do Ministério Público junto à Corte. A Conselheira ANILCÉIA MACHADO deixou de atuar nos autos, por força do art. 16, VIII, do RI/TCDF, c/c o art. 135, parágrafo único, do CPC.*

Nesta fase, por meio da Informação nº 203/2017 - DICONTE1 (fls. 274/281), o Corpo Técnico registrou que, mesmo regularmente citados, os senhores Ronan Batista de Souza e Lázaro Severo Rocha, deixaram de apresentar defesa.

Na sequência, ressaltou que o exame das prestações de contas dos contratos de gestão firmados com o extinto ICS foi objeto de intensa discussão nesta Corte.

Nesse contexto, argumentou que a atual jurisprudência da Corte (entre outras, Decisões nºs 2537/2017, 2830/2017, 2831/2017, 4579/2017, 4593/2017, 4594/2017 e 5051/2017) é no sentido de considerar iliquidáveis contas da espécie, tecendo a respeito as seguintes considerações:

8. *De fato, observa-se que a responsabilização nos processos que cuidaram da matéria neste Tribunal, regra geral, migrou de uma imputação geral que englobava os gestores do ICS e os membros do Conselho de Administração da Entidade, solidariamente com os administradores dos órgãos distritais contratantes (v.g. da Decisão nº*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 302

Proc.: 8498/07  
Antônio

Rubrica

6.522/2011<sup>1</sup>, Processo nº 3.220/2008), passando pela tese em que a responsabilidade pelo prejuízo seria atribuída aos dirigentes do ICS (o que se chamou responsabilidade direta) e aos gestores haveria a imputação de multa (ou a responsabilização indireta), como exemplificam as deliberações estampadas na Decisão nº 183/2016<sup>2</sup> (Processo nº 3.220/2008) e na Decisão nº 4.476/2014<sup>3</sup> (Processo nº 8.498/2007).

<sup>1</sup> O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) das peças de fls. 77/83, 84/90, 91/98, 103/109, 110/124, 126/131, 156/161, 165/247, 250/384 e 385/394 para, no mérito, considerar: i) parcialmente procedentes os argumentos de defesa apresentados por Adilson Waldemar Raposo Júnior, Sidney Batista Lima e Wellerson Gontijo Vasconcelos Júnior; ii) improcedentes as alegações de defesa apresentadas pelos demais defendentes, uma vez que não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas nos autos, em especial a ausência de efetiva e regular aplicação, pelo Instituto Candango de Solidariedade – ICS, de todos os recursos a ele repassados, em 2006, à conta dos Contratos de Gestão nºs 01/03 e 23/06, celebrados com a Secretaria de Estado de Governo – SEG; b) da Informação nº 26/11 (fls. 400/426); c) do Parecer nº 940/11-MF (fls. 428/430); II. relevar, excepcionalmente, os atrasos apontados no parágrafo 4º da Informação nº 26/11 (fls. 400/426); III. com fundamento no art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 1/94, considerar revéis, para todos os efeitos, Dirlene Fiel dos Santos Souza, Fernando de Souza Amorim, Bauer Ferreira Barbosa, Emílio Carlos Vitali, Manoel Pereira de Lucena, Edimar Pireneus Cardoso, Danilo Caetano de Almeida e José Casemiro Sobrinho, que não atenderam ao chamado da Corte, objeto da Decisão nº 4.547/08; IV. com fulcro no art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 1/94, rejeitar as alegações de defesa apresentadas e determinar a identificação dos responsáveis a seguir mencionados para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolherem o correspondente débito solidário indicado, o qual deverá ser atualizado por ocasião do recolhimento, nos termos da Lei Complementar nº 435/01: a) referente ao Contrato de Gestão nº 01/03, no valor nominal de R\$ 5.932.414,26 (cinco milhões, novecentos e trinta e dois mil, quatrocentos e catorze reais e vinte e seis centavos): 1) do ICS: Dirlene Fiel dos Santos Souza, Eunice Ferreira dos Santos Miotto, Lázaro Severo Rocha, Emílio Carlos Vitali, Manoel Pereira de Lucena, José Vital de Araújo Fagundes, João Ignácio Perius, Edimar Pireneus Cardoso, Danilo Caetano de Almeida, José Casemiro Sobrinho e Adilson Waldemar Raposo Júnior; 2) da SEG: Benjamin Segismundo de Jesus Roriz, Ibrahim Farah Neto, Fernando de Souza Amorim, Bauer Ferreira Barbosa, Randel Machado de Faria e Sidney Batista Lima; b) referente ao Contrato de Gestão nº 23/06, no valor nominal de R\$ 3.178.349,20 (três milhões, cento e setenta e oito mil, trezentos e quarenta e nove reais e vinte centavos): 1) do ICS: Dirlene Fiel dos Santos Souza, Eunice Ferreira dos Santos Miotto, Lázaro Severo Rocha, Emílio Carlos Vitali, Manoel Pereira de Lucena, José Vital de Araújo Fagundes, João Ignácio Perius, Edimar Pireneus Cardoso, Danilo Caetano de Almeida, José Casemiro Sobrinho e Wellerson Gontijo Vasconcelos Júnior; 2) da SEG: Benjamin Segismundo de Jesus Roriz, Ibrahim Farah Neto, Fernando de Souza Amorim, Bauer Ferreira Barbosa e Randel Machado de Faria; V. autorizar o retorno dos autos à 1ª ICE, para os fins cabíveis. Parcialmente vencidos os Revisores, Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e ANILCEIA MACHADO, que mantiveram os seus votos.

<sup>2</sup> O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação nº 269/2013, fls. 1134/1142; b) do Parecer nº 0163/2013-ML, fls. 1143/1159; c) do aditamento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. João Ignácio Perius, fls. 1163/1199; II – no mérito, dê: a) provimento aos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. João Ignácio Perius e José Casemiro Sobrinho, a fim de reformar os itens IV.a e b da Decisão nº 6.522/2011 e II da Decisão nº 6.662/2012, para considerar procedentes alegações de defesa por eles oferecidas, reconhecendo sua ilegitimidade para figurar no rol de responsáveis do ICS; b) provimento parcial aos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Bauer Ferreira Barbosa e Sidney Batista Lima, a fim de reformar a Decisão nº 6522/2011, afastando a imputação do débito solidário, chamando-os, contudo, em audiência para apresentarem razões de justificativas em face dos indícios de irregularidades apontados no demonstrativo constante do relatório/voto do Relator diante da possibilidade de aplicação de multa, com fulcro no art. 57, II e III, da LC nº 01/94; III – negar provimento ao recurso interposto pela Sra. Eunice Ferreira dos Santos Miotto; IV – atribuir efeito extensivo ao recurso sob exame no item II.a, para estender o benefício da reforma da Decisão nº 6522/2011 aos demais integrantes do Conselho de Administração do ICS, mencionados item IV, a.2 e b.2, da Decisão nº 6522/2011, e aos senhores Emílio Carlos Vitali, Diretor de Administração do ICS à época, e da senhora Dirlene Fiel dos Santos Souza, Diretora de Promoção Social do ICS, excluindo-os também do rol de responsáveis; V – atribuir efeito extensivo ao recurso sob exame no item II.b, para estender o benefício da reforma da Decisão nº 6522/2011 aos senhores Benjamin Segismundo de Jesus Roriz, Ibrahim Farah Neto, Fernando de Souza Amorim e Randel Machado de Faria afastando a imputação do débito solidário, chamando-os, contudo, em audiência para apresentarem razões de justificativas em face dos indícios de irregularidades apontados no demonstrativo constante do relatório/voto do Relator diante da possibilidade de aplicação de multa, com fulcro no art. 57, II e III, da LC nº 01/94; VI – autorizar, nos termos do § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 01/94, nova identificação dos senhores Lázaro Severo Rocha (então Presidente do ICS) e Manoel Pereira de Lucena (Diretor de Finanças do ICS à época) e Sra. Eunice Ferreira dos Santos Miotto (então Vice-presidente do ICS), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, efetuem e comprovem o recolhimento do débito apurado nos autos, conforme a seguir discriminado: a) quanto aos valores repassados em decorrência do Contrato de Gestão nº 01/2003, no montante de R\$ 5.932.414,26 (valor nominal – fls. 113); b) quanto aos valores repassados em decorrência do Contrato de Gestão nº 23/2006, no montante de R\$ 3.178.349,20 (valor nominal – fls. 251); VII – dar ciência desta deliberação aos responsáveis envolvidos; VIII – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Parcialmente vencido o Revisor, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, que manteve o seu voto.

<sup>3</sup> O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo nº 080.020.856/2005; II – ordenar, nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/1994, a citação dos senhores Ronan Batista de Souza e Lázaro Severo Rocha, respectivamente, Presidente e Diretor de Finanças do ICS, à época, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem suas alegações de defesa ou comprovarem, mediante documentação hábil, a efetiva e regular aplicação, pelo Instituto Candango de Solidariedade – ICS, dos recursos públicos repassados à conta do Contrato de Gestão nº 68/2001 – SEDF x ICS, ou ainda, se preferirem, recolher, desde logo, aos cofres do Distrito Federal o débito solidário, no valor de R\$ 3.140.177,78 (três milhões, cento e quarenta mil, cento e setenta e sete reais e setenta e oito centavos), fl. 192, a preços de 2013, o qual deverá ser atualizado na data da efetiva quitação, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001; III – alertar os responsáveis referidos no item anterior de que as irregularidades apontadas nos autos em exame poderão ensejar o julgamento irregular de suas contas, nos termos do art. 17, III, alínea “a”, da LC nº 1/1994, bem como a aplicação das penalidades de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, previstas, respectivamente, nos arts. 56 e 60 do referido normativo; IV – com fulcro no art. 13, inciso III, da LC nº 1/1994, autorizar a audiência da Ordenadora de Despesa e da Executiva do Contrato relacionadas no § 20 da Informação nº 284/2013 – SECONT/2ª DICONTE, para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentarem razões de justificativa pela omissão e negligência no dever de fiscalização da execução do referido contrato em face da possibilidade de aplicação de multa individual, na forma do art. 57, II, da LC nº 1/1994 e da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Distrital, conforme disposto no art. 60 do referido diploma legal, sem embargo de o fato poder repercutir no juízo de regularidade das contas em exame e/ou das contas anuais do órgão; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento da instrução e do parecer do Ministério Público junto à Corte. A Conselheira ANILCEIA MACHADO deixou de atuar nos autos, por força do art. 16, VIII, do RI/TCDF, c/c o art. 135, parágrafo único, do CPC.



9. Particularmente no âmbito do Processo nº 949/2004, mormente a partir da prolação, naquele feito, da Decisão nº 3.466/2015<sup>4</sup>, o debate ganhou novos e mais objetivos contornos. Essa peculiaridade será realçada com mais vagar no tópico seguinte.

## **II – DETERMINAÇÕES DO EGRÉGIO PLENÁRIO – APLICAÇÃO DE DIRETRIZES EMANADAS DE CASOS IDÊNTICOS**

10. Entende-se que, para o hodierno encaminhamento do feito, faz-se imprescindível trazer à colação a orientação que emana do egrégio Plenário não apenas do julgamento verificado no Processo nº 949/2004, mas também dos Processos nºs 8.323/2007 e 8.536/2007, que trataram de situações idênticas<sup>5</sup>, como estampado nas deliberações transcritas a seguir:

### **PROCESSO N.º 949/2004 - DECISÃO Nº 2537/2017**

“O Tribunal decidiu: I) por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, que aderiu ao voto do 2º Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO: a) tomar conhecimento das contrarrazões apresentadas pelas Sr<sup>as</sup>. 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; b) no mérito, dar provimento parcial ao recurso interposto pelo MPJTCDF para reformar os itens II e III da Decisão nº 3.466/15, conferindo-lhes a seguinte redação: “II – no mérito, considerar parcialmente procedentes os recursos de reconsideração de fls. 983/1.001, 1.007/1.311, 1.324/1.351 e 1.352/1.381, estendendo os seus efeitos aos demais responsabilizados”; II) pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com esteio no art. 16, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Relator, Conselheiro PAIVA MARTINS: a) ante a impossibilidade de comprovar ou mesmo quantificar em sede de TCE o prejuízo decorrente do Contrato de Gestão firmado entre o extinto Idhab e o Instituto Candango de Solidariedade- ICS, considerar, com fulcro nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar nº. 01/1994, iliquidáveis as contas em apreço, determinando seu trancamento e consequente arquivamento; b) autorizar a aplicação, no que couber, das

<sup>4</sup> “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.”

<sup>5</sup> No mesmo sentido dos precedentes citados, foram proferidas as Decisões nºs 4.579, 4.593, 4.594 e 5.051/2017 (Processos nºs 20.814/2005, 23.472/2007, 19.739/2008 e 13.273/2005, respectivamente).





*diretrizes adotadas em relação ao exame de mérito do recurso em apreço, 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; c) dar ciência desta decisão aos subscritores das contrarrazões recursais a que alude o item I e ao subscritor do recurso de reconsideração de fls. 1.573/1.583; 3) autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas - Secont/TCDF, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.” (grifamos)*

**PROCESSO N.º 8.323/2007 - DECISÃO N.º 2830/2017**

*“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base nos arts. 16, VI, e 106 do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Relator, Conselheiro PAIVA MARTINS, decidiu: I – tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo n.º 080.020.855/05; II – considerar, com fulcro nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar n.º 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 consequente arquivamento; III – autorizar: a) a aplicação, no que couber, após avaliação de cada caso concreto, das diretrizes adotadas em relação ao exame de mérito dos autos em exame, 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; b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes.” (grifamos)*

**PROCESSO N.º 8.536/2007 - DECISÃO N.º 2831/2017**

*“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base nos arts. 16, VI, e 106 do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Relator, Conselheiro PAIVA MARTINS, decidiu: I – tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo n.º 080.020.861/05; II – considerar, com fulcro nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar n.º 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 consequente arquivamento; III – autorizar: a) a aplicação, no que couber, após avaliação de cada caso concreto, das diretrizes adotadas em relação ao exame de mérito dos autos em exame, 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; b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para as providências pertinentes.” (grifamos)***

11. Oportuno realçar que, no âmbito do Processo nº 949/2004, foi exarada a Decisão nº 3.685/2017, vazada nos termos seguintes:

“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base no art. 16, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Relator, Conselheiro PAIVA MARTINS, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 43/2017-MPC/PG, como ‘questão de ordem’ e, no mérito, indeferir o pleito de anulação da Decisão nº 2.537/17; II – dar ciência desta decisão ao Ministério Público que atua junto a este Tribunal; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências pertinentes e posterior arquivamento.”

12. Superadas, assim, as discussões no Processo nº 949/2004, e diante da determinação da colenda Corte de Contas para que sejam aplicadas as orientações contidas nas deliberações transcritas no § 10, anterior, aos procedimentos que, nesta Casa, cuidem de Contratos de Gestão celebrados pelo Distrito Federal com o ICS, forçoso é reconhecer que o caso versado nos presentes autos se amolda, in totum, ao quanto decidiu o eg. Plenário nos Processos nºs 949/2004, 8.323/2007 e 8.536/2007.

13. Como realçado exordialmente nesta peça informativa, cuida-se, aqui, de Contrato de Gestão celebrado entre o Instituto Candango de Solidariedade e a então Secretaria de Estado de Educação do DF.

14. Sendo assim, resta indubitável que aos presentes autos deve ser aplicado o entendimento firmado pelo Colendo Plenário, no sentido de “considerar, com fulcro nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar nº 01/1994, 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 (...) e o extinto Instituto Candango de Solidariedade - ICS, determinando seu trancamento e consequente arquivamento”.

### **III – DAS CONCLUSÕES**

15. Consoante descrito nesta informação, forçoso é reconhecer que o caso versado nos presentes autos se amolda, in totum, ao quanto decidiu o eg. Plenário nos Processos nºs 949/2004, 8.323/2007 e 8.536/2007, Decisões nºs 2.537/2017, 2.830/2017 e 2.831/2017, respectivamente.

16. Nesse diapasão, deve ser aqui aplicado o entendimento firmado pelo Colendo Plenário, no sentido de “considerar, 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 (...) e o extinto Instituto Candango de Solidariedade- ICS, determinando seu trancamento e consequente arquivamento”.*

*17. Em sede das justificativas apresentadas, as Sras. Eurides Brito da Silva (fl. 250) e Lilian Carneiro Lima (fls. 252 e 268) peticionaram sustentar oralmente seus argumentos junto ao TCDF. Porém, dado o deslinde ora proposto, entendemos prejudicados os pedidos, bem como a análise do mérito das justificativas.*

**Neste sentido, sugeriu à Corte:**

*I – tomar conhecimento das razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Eurides Brito da Silva e Lilian Carneiro Lima, fls. 240-250 e 251-268;*

*II – aplicar os precedentes das Decisões nºs 2.537/2017, 2.830/2017 e 2.831/2017 ao caso vertente, declarando a impossibilidade de comprovar ou mesmo quantificar, em sede de TCE, os prejuízos decorrentes do Contrato de Gestão nº 68/2001, celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação do DF e o Instituto Candango de Solidariedade (ICS), para considerar, com fulcro nos arts. 21 e 22 da Lei Complementar nº 01/1994, ilíquidáveis as contas em apreço, determinando seu trancamento e consequente arquivamento;*

*III – autorizar:*

- a) a devolução do Processo nº 080.020.856/2005 à Secretaria de Estado de Educação do DF;*
- b) o retorno dos autos à SECONT para as providências pertinentes e posterior arquivamento.*

Divergindo desse entendimento, o douto Ministério Público, por meio do Parecer nº 1084/2017-ML /2013 – ML (fls. 282/296), da lavra do eminente Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, opina pela reinstrução do processo para fins de exame das razões de justificativas apresentadas em atendimento à Decisão nº 4476/2014:

*20. No presente momento processual, cuida-se do exame do efeito do não comparecimento dos responsáveis citados e das razões de justificativa apresentadas em face da r. Decisão nº 4.476/2014.*

*21. Vale dizer que a apreciação da matéria atinente às irregularidades e aos possíveis danos causados ao Erário decorrentes de contratos de gestão firmados entre o Distrito Federal e o extinto ICS não é nova no âmbito deste **Parquet** especializado e tampouco desta c. **Corte de Contas**. Inclusive,*



*sobejam precedentes desta e. Corte de Contas com possíveis encaminhamentos para os fatos apurados.*

22. *Nessa toada, em harmonia com a defensável uniformidade de entendimentos, impende identificar as deliberações paradigmáticas que mais se coadunam com os fatos identificados na TCE em exame. Nesse particular, o MPC/DF **diverge** do deslinde proposto pelo Corpo Técnico, como será visto na sequência deste Opinativo.*

23. *A tese trazida à baila pelo Corpo Instrutivo, fundamentada na hipotética impossibilidade de comprovar ou mesmo quantificar o dano causado em sede de TCE, não é aplicável aos fatos avaliados no presente feito, tanto em relação ao prejuízo quanto às demais irregularidade identificadas.*

24. *No caso em exame, a possibilidade de aplicação de sanção aos gestores da SE/DF prescinde da existência prejuízo e da sua mensuração, ante a evidente configuração de **grave descumprimento de norma legal**. Dessa forma, no que concerne ao deslinde do feito em relação aos responsáveis convocados em audiência em razão do **item IV** da r. Decisão nº 4.476/2014, não há laivo de dúvida quanto à inadequação dos precedentes invocados pelo Corpo Técnico.*

25. *Na espécie, a omissão das responsáveis foi caracterizada pela **insubsistente documentação apresentada para pagamento das despesas decorrentes do contrato em exame**, fls. 80, 91, 137, 95/98 e 155/158 do Processo nº 080.002.085/2005. Conforme sobejamente verificado nos autos, as notas e os relatórios apresentados foram considerados inidôneos para comprovar os gastos efetivamente rezados pela contratada, em desacordo com os arts. 2º e 8º, § 1º, da Lei nº 2.415/1999.*

26. *A propósito, consoante fundamentação apresentada no **item IV** da r. Decisão nº 4.476/2014, a oitiva das Srs. Eurides Brito da Silva e Lilian Carneiro Lima derivou da **omissão ou negligência no dever de fiscalizar a execução do Contrato de Gestão nº 68/2001**. Desta feita, **não deve prosperar a sugestão apresentada pelo Corpo Instrutivo**, sendo imperativa a avaliação das razões de justificativa apresentadas para aferição da responsabilidade das gestoras.*

27. *Igualmente, não merece guarida a indicação de impossibilidade material de avaliação do prejuízo suportado pelo DF. Nesse giro, não se pode olvidar que houve constatação de **descumprimento do dever de prestar contas**. Ademais, a análise dos autos denota a inobservância dos postulados*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 308

Proc.: 8498/07  
Antônio

Rubrica

*da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da economicidade, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993. É dizer, o exame das faturas apresentadas permite a prolação de decisão definitiva de mérito no feito em exame e, por conseguinte, **afasta a sugestão de trancamento das contas.***

28. *Oportuno rememorar que, nos termos da Cláusula Primeira do Contrato de Gestão nº 68/2001, fls. 67/73, o objeto do contrato consistia na realização do **cadastramento** das famílias residentes no Distrito Federal que preenchiam os requisitos para serem consideradas beneficiárias do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola, nos termos da Lei nº 10.219/2001. Sendo assim, a par do objeto especificado, bem como da proposta às fls. 26/28 e dos formulários às fls. 99/106, não é desarrazoado dizer que o serviço contratado envolvia, essencialmente, **a coleta e o cadastramento de dados.***

29. *Nessa perspectiva, ao consultar processos seletivos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, deflagrados para contratação temporária de recenseadores, percebe-se a antieconomicidade no ajuste entabulado pelo Distrito Federal. A propósito, dados de contratações realizadas pela entidade indicam o valor médio de **R\$ 600,00** para retribuição mensal dos recenseadores e de **R\$ 700,00** para os supervisores<sup>6</sup>.*

30. *Contudo, conforme arrazoou a comissão tomadora, fl. 524 do Processo nº 080.020.856/2005 – apenso, o valor médio de remuneração individual para os agentes que atuaram na realização dos serviços objeto do contrato em exame foi de **R\$ 2.313,08**. Dessarte, no sentir deste **MPC/DF**, é contundente o **indício de superfaturamento no ajuste.***

31. *Ainda no que concerne à quantificação do dano, destaca-se que, por meio da r. Decisão nº 5.707/2006, exarada no Processo nº 1.822/2004, esta c. **Corte de Contas** fixou as **balizas para o processamento e quantificação do prejuízo derivado dos ajustes entabulados entre o Distrito Federal e o ICS.** Eis, no que importa, os termos da citada deliberação:*

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) IV – orientar a SEPLAN que: a) no que tange à quantificação do dano,*

<sup>6</sup><https://ww2.ibge.gov.br/censo/edital04.shtml>

[https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/ibge0206\\_edital.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/ibge0206_edital.pdf)



*deverão ser consideradas ilegítimas as despesas sem amparo legal ou contratual, as despesas discrepantes do estabelecido no contrato, as despesas inidôneas, bem assim aquelas **despesas genericamente discriminadas**, que não dão margem ao exercício do controle, pois ocultam a segregação do objeto, preços unitários e quantidades; (...) (Grifos acrescidos).*

32. As irregularidades indicadas na deliberação em comento, ***per se, refutam a possibilidade de trancamento do feito***, ante a nítida possibilidade material de quantificação do dano.

33. Em que pese eventual dificuldade de se proceder ao exame da prestação de contas dos recursos repassados, o e. TCDF firmou ***balizadas objetivas*** que permitem aferir o prejuízo, levando em conta dispêndios realizados em absoluto descompasso com as normas de regências, como exemplo a ***cobrança de taxa de administração e de cota patronal de INSS***. No mesmo sentido, a ***avaliação de processos seletivos para realização de objeto similar denota a existência de prejuízo aos cofres distritais***.

34. Nessa esteira, aos olhos do MPC/DF, ***deliberação terminativa fundamentada no transcurso do tempo ou em falhas na prestação de contas dos recursos repassados não se coaduna com o dever constitucional de prestar contas, com a imprescritibilidade das ações de ressarcimento e com os princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público***.

35. Do mesmo modo, eventual dificuldade material no processamento da TCE não pode supedanear, por si só, decisão terminativa, sendo cogente o julgamento do mérito das presentes contas, levando em conta as hipóteses estabelecidas no art. 17 da LC nº 1/1994, em obediência ao mister constitucional estabelecido no art. 71, II, da CF/1988.

36. Destaca-se que o novo CPC/2015, aplicável subsidiariamente aos processos desta e. Corte de Contas, instituiu o postulado da ***primazia da decisão de mérito***, segundo o qual a função jurisdicional deve-se orientar pela atividade satisfativa dos direitos discutidos. Com efeito, a existência de dados suficientes para formar convicção acerca da irregularidade dos ajustes firmados, inclusive com identificação precisa de falhas na composição dos custos e nos pagamentos efetuados, invocam o julgamento de mérito das contas.

37. Do mesmo modo, não remanesce dúvida quanto à conduta omissiva dos agentes públicos da SE/DF responsáveis pela formalização e fiscalização da avença, o que demanda o prosseguimento do feito.



38. *Volvendo o exame à ilegitimidade das prestações de contas apresentadas pelo ICS, vale destacar que a contratada não pode receber recursos públicos sem a efetiva contraprestação dos serviços ou entrega de bens, pois isso atenta contra a própria **finalidade pública** e, de acordo com a exegese do parágrafo único do art. 59 da Lei 8.666/1993 e do art. 884 do Código Civil Brasileiro, encontra óbice na **teoria do enriquecimento sem causa**.*

39. *Se, por um lado, a Administração não pode se eximir de pagar pelos serviços devidamente prestados pelo contratado, este também não pode exigir que a Administração pague por serviços não prestados ou prestados em desacordo com o estabelecido contratualmente, em razão da **comutatividade** e do **caráter sinalagmático** dos contratos.*

40. *Por esse motivo é que **somente após o atesto das notas fiscais, em que fiquem demonstrados a prestação dos serviços, o fornecimento dos bens e a compatibilidade dos valores cobrados com os de mercado, com a consequente liquidação da despesa***, é que a Administração poderia realizar o devido pagamento, conforme disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. *E não foi o que ocorreu no caso em análise, conforme é possível depreender dos documentos às fls. 80, 91, 95/98, 137 e 155/157 do Processo nº 080.020.856/2005 – apenso.*

41. *Anuir com a sugestão de trancamento das contas, mesmo diante de farta documentação utilizada para realização das despesas, suporte suficiente para posicionamento deste e. **TCDF** acerca das condutas inquinadas, além de incompatível com as hipóteses de julgamento estabelecidas no art. 17 da LC nº 1/1994, malfere o dever constitucional de julgar contas atribuído ao e. **TCDF**.*

42. *Na ausência da convicção da prestação dos serviços, **os pagamentos não poderiam ter sido efetuados**, sob pena de estar-se atentando contra os dispositivos legais que cuidam da execução da despesa pública previstos na Lei nº 4.320/1964 e no art. 58 do Decreto nº 16.098/1994, aplicável ao exercício em comento. Nesse sentido foi o entendimento contido na r. Decisão nº 5.707/2006.*

43. *Ora, como cediço, **aquele que recebe recurso público está obrigado a prestar contas de sua utilização**, conforme contido no art. 70, parágrafo único, da CF/1988 e no art. 77, parágrafo único, da LODF.*

“Art. 70. (...)





*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". (Grifos acrescidos).*

*"Art. 77 (...)*

*Parágrafo único. Deve prestar contas **qualquer pessoa física ou jurídica pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos** ou pelos quais o **Distrito Federal** responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária."* (Grifos acrescidos).

44. *Por conseguinte, os atos praticados pelos **gestores** de recursos públicos se submetem à jurisdição desta e. **Corte de Contas**. Assim, é obrigação de tais agentes **demonstrar a escorreita aplicação dos recursos públicos utilizados**, ensejando responsabilização por este e. **Tribunal quando detectada alguma malversação no desempenho dessa atribuição ou mesmo diante da ausência da prestação de contas**, como no caso em comento.*

45. *Não é despiciendo aduzir que, no bojo do Processo nº 890/2003, por meio da r. Decisão nº 6.878/2003, o e. **TCDF** estabeleceu os requisitos essenciais nas prestações de contas de convênios entabulados com o ICS. Por oportuno, este **MPC/DF** apresenta os elementos indispensáveis definidos pelo e. **TCDF**:*

*"O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) V – **alertar as Jurisdicionadas**, em razão da ausência de comunicação ao Tribunal de instauração de tomadas de contas especiais pertinentes ao ICS, o que estatuiu o § 7º do art. 1º da Resolução nº 102, de 15 de julho de 1998, e sobre: **b) as prestações de contas de ajustes devem estar consubstanciadas** em elementos essenciais, tais como, **demonstrativo da execução da receita e da despesa**, evidenciando o saldo e os **rendimentos auferidos** de aplicação no mercado financeiro, se for o caso; **relação normativa de pagamentos efetuados; extratos da conta-corrente específica do ajuste**, devidamente conciliados com as missões efetuadas; **relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; declaração expressa do ordenador de despesa**, aprovando a prestação de contas e atestando que os recursos recebidos ou transferidos tiveram boa e regular aplicação, à luz das normas constantes do Decreto nº 16.098/94, podendo utilizar-se, ainda, como referência, da Instrução*



*Normativa nº 01/STN ou do Manual de Prestações de Conta da FAP; (...)" (Grifos acrescidos).*

46. A par dos documentos acostados aos autos da TCE tratada no presente feito, evidente que os requisitos indicados não foram observados no tocante à prestação de contas do Contrato de Gestão nº 68/2001, o que demanda o ressarcimento aos cofres públicos.

47. Baseado nos elementos constantes dos autos, este **MPC/DF** considera que pagamentos relacionados ao repasse dos recursos ocorreram **sem a devida comprovação da integral prestação dos serviços**, demonstrando, além da **inobservância da legislação de regência** da matéria, a **omissão na fiscalização** do contrato e o franco dano ao Erário, sendo **premente a necessidade de ressarcimento**, bem como a responsabilização dos servidores que concorreram para a configuração das falhas graves apuradas.

48. Para tal comprovação, contudo, **mister se faz a apreciação dos efeitos da revelia e das razões de justificativa apresentadas**, não podendo o c. **Plenário** simplesmente estender os efeitos de uma determinada deliberação sem avaliação pormenorizada das condutas perpetradas pelos responsáveis.

49. Imperioso ressaltar que a fundamentação das decisões representa elemento de validade dos pronunciamentos dos órgãos jurisdicionais, nos termos do art. 93, IX, da CF/1988 e do art. 11 do CPC. O requisito indicado, como consectário lógico da segurança jurídica, também é aplicável aos pronunciamentos desta e. **Corte de Contas**.

50. Ademais, mesmo que não se anua com a tese de identificação precisa do dano causado, não me parece ser possível atribuir o mesmo tratamento adotado nos precedentes mencionados pelo Corpo Instrutivo, a ponto de simplesmente considerar iliquidáveis as contas dos responsáveis com o conseqüente arquivamento dos autos e sem a adoção de qualquer providência por parte do c. **Plenário**. Explico.

51. No meu modo de ver, a tese da impossibilidade material de quantificar o dano sem a adoção de qualquer medida adicional pelo e. **TCDF** **não merece prosperar**, visto que na espécie é **notório o descumprimento do dever de prestar contas**, ante o indubitável descumprimento da legislação de regência e das premissas estabelecidas na r. Decisão nº 6.878/2003.

52. Do mesmo modo, a presença de dados objetivos quanto a pagamentos indevidos, nos termos da r. Decisão nº 5.707/2006, denota a viabilidade de aferir o **quantum** devido ao Erário do Distrito Federal.



53. Assim, no sentir deste **MPC/DF**, a matéria fática apresentada nestes autos não se subsume à hipótese estabelecida no art. 21 da LC nº 1/1994, mormente em razão da impossibilidade material de julgamento das contas, **caso ocorrida** no caso em exame, ser **consectário da inobservância do dever de prestar contas dos recursos repassados em razão dos Contratos de Gestão nº 68/2001**.

54. Ou seja, o decurso do tempo utilizado como circunstância qualificadora para a iliquidação das contas foi resultado de um **comportamento desidioso, omissivo e sem proatividade dos responsáveis**, que não agiram tempestivamente para a adoção de providências de sua alçada, não podendo tal elemento ser utilizado a seu favor, sob pena de incidência do **venire contra factum proprium** (proibição de comportamento contraditório) e do **tu quoque** (ofensa à boa-fé objetiva).

55. A identificação de elemento subjetivo na conduta dos agentes, no mínimo negligente, **possui o condão de afastar a alegação de existência de fatos alheios à vontade dos responsáveis** e, portanto, a aplicação do art. 21 da LC nº 1/1994.

56. Tais fatos possuem o condão de ensejar a reinstrução dos autos, diante da materialidade do prejuízo e das irregularidades identificadas nos autos e mesmo da eventual hipótese de serem as contas consideradas iliquidáveis.

57. Neste ponto, insta lembrar o entendimento fixado pelo c. **TCDF** em outros processos, caso não consiga ser calculado o prejuízo.

58. É cediço que a Administração Pública tem a obrigação de buscar todos os elementos que estão ao seu alcance para possibilitar a aplicação de quaisquer sanções ou imputação de responsabilidade, devendo observância ao **princípio da verdade material**, que preceitua o dever de sempre perseguir todos os fatos incontestes que possam auxiliar na decisão.

59. **In casu**, ao terem sido verificados indícios de existência de dano e a consequente ocorrência de prejuízo, além de diversas irregularidades nos ajustes, caberia à Administração envidar esforços para sua verificação e apuração, quantificando, dessa maneira, o dano. O Processo nº 080.020.856/2005 é exemplo do empenho da Administração para satisfação do interesse coletivo.



60. Na espécie, os fatos avaliados no âmbito do Controle Interno e desta e. **Corte de Contas** denotam a ocorrência de **diversas falhas** na elaboração e execução dos Contratos de Gestão em comento. Inclusive, ao realizar o exame inicial do feito, o Corpo Instrutivo, no parágrafo 22 da Informação nº 284/2013 – SECONT/1ª DICONT, fls. 194/202, afirmou, categoricamente, que os presentes autos apresentam todos os elementos para imputação de responsabilidade pelo prejuízo apurado. Esse entendimento foi acolhido pelo e. **Plenário**, conforme é possível depreender da r. Decisão nº 4.476/2004.

61. Contudo, mesmo que incompatível com os fatos avaliados, existe proposta para arquivamento da TCE, com espeque nos precedentes contidos nas rr. Decisões nºs 2.537/2017, 2.830/2017 e 2.831/2017. Afora as deliberações indicadas, as quais, como dito alhures, desconsideram as provas carreadas nos autos em exame, não há fato ou fundamento novo capaz de modificar o entendimento que culminou na convocação dos responsáveis.

62. Reitero que a eventual impossibilidade de se quantificar o prejuízo sofrido pela Administração **não pode** ser o argumento preponderante para o encerramento de uma TCE, sem a adoção de medidas adicionais pelo c. **TCDF**, haja vista que o julgamento das contas tem por objetivo o **exame da gestão dos recursos** postos à disposição dos agentes públicos.

63. Desta feita, a conduta dos responsáveis e a aplicação da correspondente sanção deve ser levada a cabo na TCE, **independentemente de ter sido possível quantificar o débito**. Assim, mesmo não tendo conseguido lograr êxito em quantificar o dano em sua totalidade, tal argumento, no entendimento desta Quarta Procuradoria, não é suficiente para justificar o trancamento das contas.

64. Nesse diapasão, é possível que as contas dos gestores responsáveis pela execução do Contratos de Gestão nº 68/2001 sejam **julgadas irregulares**, nos termos do art. 17, III, **b**, da Lei Complementar nº 1/1994, tendo em vista a **prática de atos de gestão ilegais, ilegítimos e com infração a norma regulamentar**. Outrossim, por incorrerem na hipótese prevista no art. 20, parágrafo único, do citado diploma, também é possível a aplicação aos gestores da **multa** prevista no art. 57, I, da Lei Orgânica deste c. **Tribunal de Contas**.

65. Do mesmo modo, verifica-se a viabilidade de aplicação de multa e de inabilitação para exercício de função de confiança e de cargo em comissão no âmbito do Distrito Federal à então Secretária de Estado de Educação e à executora do contrato, conforme indicado na r. Decisão nº 4.476/2014.



66. A propósito, transcrevo trecho da r. Decisão nº 2.887/2004, de relatoria da em. Cons.<sup>a</sup> **Marli Vinhadeli**, que sugeriu ao c. **Plenário** a adoção de posicionamento análogo:

*“30. Se, por um lado, não foi possível quantificar o dano, por outro, também não se obteve êxito em descaracterizá-lo. Note-se que a impossibilidade de quantificar o prejuízo não é hipótese de encerramento de tomada de contas especial. (...)*

*(...)*

32. O artigo 17 da Lei Complementar nº 01/94 define que as tomadas e prestações de contas serão julgadas:

*'I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;*

*II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário.*

*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;*

*c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;*

*d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.'*

33. O artigo 13 diz que, verificada irregularidade, de acordo como definida no artigo 17, III, o Tribunal:

*'I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;*

*II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;*

*III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;'*

34. Assim, verificada a ocorrência de irregularidade, inclusive com evidência de dano não quantificado, cabe ao Tribunal, em atenção ao devido processo legal, definir a responsabilidade e determinar a audiência dos indicados para apresentarem suas razões de justificativa, tendo em vista a possibilidade de aplicação do disposto na alínea 'b' e 'c' do inciso III do artigo 17 c/c o parágrafo único do artigo 20, ambos da LO/TCDF.





*'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, 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.' (grifei)."* (Grifos acrescentados).

67. Destaco que, em outras oportunidades, esse c. **TCDF** também já se posicionou no sentido de **não deixar de julgar o mérito das contas de gestores exclusivamente sob o argumento de ausência de quantificação do dano** (e.g. rr. Decisões 723/2006 e 1.981/2005).

68. **Lado outro**, mais recentemente, na Sessão Ordinária nº 4.906/2016, ao apreciar TCE instaurada para apurar a existência de irregularidades e possíveis danos causados ao erário na execução de obras contratadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, o e. **TCDF**, acolhendo Voto do em. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho**, aplicou entendimento semelhante ao trazido à baila pelo **MPC/DF**, no sentido de que, mesmo não sendo possível, eventualmente, quantificar o dano, mostra-se possível a aplicação de sanção aos responsáveis, conforme a r. Decisão nº 5.287/2016, **in verbis**:

“O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com base nos arts. 73 e 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**, decidiu: I. tomar conhecimento: a) da defesa apresentada pelo Sr. Rogério Santos Soares (fls. 160/175); b) da Informação n.º 59/2016 – SECONT/2ª DICONTE (fls. 181/203); c) do Parecer n.º 348/2016–ML (fls. 204/226); **II. considerar**, com fundamento nos arts. 21 e 22 da LC n.º 01/1994, **iliquidáveis as contas em apreço**, determinando o seu trancamento; **III. aplicar, individualmente**, aos Srs. Edson César, Antônio Joaquim de Souza, Walteides Pereira de Araújo, Rogério Santos Soares e Jairo Pereira Picanço, **a sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994**, no valor de R\$ 4.679,20 (equivalente a 20% do valor máximo previsto no ‘caput’ do art. 182 do RI/TCDF), **em razão das falhas observadas nos autos**, a saber: infringência à Lei de Licitações, especificamente, quanto à inobservância das condições gerais previstas na Carta Convite n.º



*123/1996 (fls. 04/06) e também às atribuições contidas no artigo 34, inciso V, c/c o artigo 51, incisos I e II do Decreto n.º 16.036/1994, que dispõe sobre o Regulamento da Organização Básica do CBMDF bem como o não cumprimento das responsabilidades referentes ao acompanhamento e recebimento da obra com a devida elaboração dos Termos de Recebimento Definitivo – TRD's; IV. aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**; V. dar ciência desta decisão aos interessados; VI. autorizar a devolução do feito à Secretaria de Contas – Secont/TCDF, para as providências cabíveis.”*

69. Ademais, em razão da gravidade das irregularidades constatadas nos autos, ao abrigo das informações contidas nos autos, o e. **TCDF** poderá, **no momento oportuno e caso confirmada a gravidade das condutas**, aplicar aos responsáveis a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do DF, conforme previsto no art. 60 da LC nº 1/1994.

70. Não obstante, tanto para a prolação de **decisão definitiva** quanto **terminativa**, deverá o c. **Plenário** avaliar as defesas e as razões de justificativas apresentadas, a fim de se observar e dar concretude aos princípios do **devido processo legal** e do **interesse público**, razão pela qual, no entendimento Ministerial, os **autos deverão ser reinstruídos para a competente avaliação do Corpo Técnico desta Casa e superveniente exame do Parquet**.

71. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas**, com as considerações acima, **diverge** das conclusões emanadas da percuente Unidade Técnica, razão pela qual sugere ao c. **Plenário** que **determine a reinstrução dos autos**, de modo a que o **Corpo Técnico** possa avaliar individualmente a conduta dos responsáveis.

É o Relatório.



## VOTO

Em exame, nesta fase, as razões de justificativas apresentadas pelas Sras. Eurides Brito da Silva (fls. 240/250) e Lilian Carneiro Lima (fls. 251/268) em face da Decisão nº 4476/2014.

Registre-se, de plano, que os senhores Ronan Batista de Souza e Lázaro Severo Rocha, responsáveis pelo extinto ICS, mesmo regularmente citados, deixaram de apresentar a defesa facultada pelo referido *decisum*.

Como relatado, o Controle Interno acompanhou o relatório da Comissão de Tomada de Conta Especial (CTCE), concluindo pela irregularidade das contas e pela existência de “elementos suficientes e capazes de levar ao entendimento de responsabilidade pelos prejuízos havidos e indicou como responsável o Sr. RONAN BATISTA DE SOUZA, então Presidente do INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE - ICS, quantificando o dano ao erário em R\$ 3.140.177,78 (três milhões, cento e quarenta mil, cento e setenta e sete reais e setenta e oito centavos), a preços de 19/03/2013” (fl. 544-Anexo).

Na aludida Decisão nº 4476/2014, a Corte, adotando o entendimento deste Relator, aplicou tratamento diverso aos responsáveis diretos (responsáveis pelo extinto ICS) e indiretos (ex-gestoras da SE/DF). Enquanto os primeiros foram citados para apresentação de defesa ou comprovação da regular aplicação dos recursos, as ex-gestoras foram chamadas em audiência para apresentação de razões de justificativas em face da possível aplicação de multa e da sanção de inabilitação.



Nesta fase, como relatado, os pareceres são divergentes. Enquanto o corpo técnico defende a aplicação do entendimento atual da Corte (Decisões nºs 2537/2017, 2830/2017, 2831/2017, 4579/2017, 4593/2017, 4594/2017 e 5051/2017), considerando as contas iliquidáveis, o *Parquet*, tendo em vista a possibilidade material de julgamento das contas, pugna pelo retorno dos autos à unidade técnica para reinstrução do processo.

Ao compulsar os autos, registre-se, desde logo, concordância com o entendimento defendido pelo douto Ministério Público.

Rememorando, na fase anterior, já havia ficado caracterizada a necessidade de chamamento em audiência dos senhores Ronan Batista de Souza, Presidente, e Lázaro Severo Rocha, Diretor de Finanças do extinto ICS. Isso porque foram eles os responsáveis diretos pelas irregularidades e ausência da regular prestação de contas dos recursos recebidos da SEDF a título de repasse feito ao ICS para a execução do Contrato de Gestão nº 68/2001, celebrado entre a SE/DF e o ICS, tendo por objeto a realização do cadastramento das famílias residentes no Distrito Federal, consideradas beneficiárias do Programa Nacional de Renda Minha vinculada à educação – “Bolsa Escola”, nos termos da Lei Federal nº 10.219/2001.

Os fundamentos para tal citação encontram-se no descumprimento do art. 70 da CRFB, art. 77 da LODF e art. 18 do Decreto nº 16.098/1994.

Da mesma forma, ficou assentada a necessidade de chamamento em audiência das senhoras Eurides Brito da Silva, então Secretária de Estado da Educação do DF e signatária do contrato de gestão, e Lilian Carneiro Lima, executora do referido ajuste, para apresentar razões de justificativas diante dos indícios de deficiências na aprovação e gerência do contrato, bem assim



da omissão e negligência no dever de fiscalização da execução do contrato por parte, em face da possibilidade de aplicação de multa individual, na forma do art. 57, II, da LC nº 1/94, bem como da sanção prevista no art. 60 da mesma lei.

Ao examinar o feito, observa-se que a posição adotada pela Informação nº 207/2017-SECONT/1ª DICONTE (fls. 350/357) vai de encontro ao entendimento anterior do próprio corpo técnico (Informação nº 284/2013 – SECONT/1ª DICONTE, fls. 194/2002), que, ao defender a necessidade prosseguimento da TCE, embasou, na essência, a Decisão nº 4476/2014.

Mais do que isso, conforme demonstrado pelo *Parquet*, não foi devidamente comprovada a perfeita adequação entre o caso concreto e os precedentes invocados pela unidade técnica para considerar ilíquidáveis as contas sem a necessidade de se examinarem as razões de justificativas já apresentadas.

Nesse contexto, imperioso enfatizar que a comprovação da similitude entre os casos é corolário do dever de fundamentação das manifestações da Administração Pública, à luz do art. 93, IX, da CRF<sup>7</sup>, c/c o art. 11 do CPC<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

<sup>8</sup> Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.





Aliás, especificamente, no caso em tela, em face de ter sido invocada pelo corpo técnico a aplicação de precedentes, o dever de fundamentação decorre também do comando do art. 489, § 1º, V, do CPC:

*Art. 489. São elementos essenciais da sentença:*

*(...)*

*§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:*

*(...)*

*V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;*

Ademais, a possibilidade de aplicação das sanções referidas na Decisão nº 4476/2014 às ex-gestoras da SE/DF prescinde da existência ou da quantificação do prejuízo eventualmente existente na execução do ajuste.

Nesse sentido, consoante pontuado pelo Ministério Público:

24. *No caso em exame, a possibilidade de aplicação de sanção aos gestores da SE/DF prescinde da existência prejuízo e da sua mensuração, ante a evidente configuração de grave descumprimento de norma legal. Dessa forma, no que concerne ao deslinde do feito em relação aos responsáveis convocados em audiência em razão do item IV da r. Decisão nº 4.476/2014, não há laivo de dúvida quanto à inadequação dos precedentes invocados pelo Corpo Técnico.*

25. *Na espécie, a omissão das responsáveis foi caracterizada pela insubsistente documentação apresentada para pagamento das despesas decorrentes do contrato em exame, fls. 80, 91, 137, 95/98 e 155/158 do Processo nº 080.002.085/2005. Conforme sobejamente verificado nos autos, as notas e os relatórios apresentados foram considerados inidôneos para comprovar os gastos efetivamente rezados pela contratada, em desacordo com os arts. 2º e 8º, § 1º, da Lei nº 2.415/1999.*

26. *A propósito, consoante fundamentação apresentada no item IV da r. Decisão nº 4.476/2014, a oitiva das Srs. Eurides Brito da Silva e Lilian Carneiro Lima derivou da omissão ou negligência no dever de fiscalizar a execução do Contrato de Gestão nº 68/2001. Desta feita, não deve prosperar a sugestão apresentada pelo Corpo Instrutivo, sendo imperativa a avaliação das razões de justificativa apresentadas para aferição da responsabilidade*



das gestoras.

No mesmo norte, não restou afastada a possibilidade de apuração do prejuízo. Ao contrário, conforme demonstrado pelo *Parquet*, foram constatados indícios de superfaturamento de preços na execução do ajuste:

27. *Igualmente, não merece guarida a indicação de impossibilidade material de avaliação do prejuízo suportado pelo DF. Nesse giro, não se pode olvidar que houve constatação de **descumprimento do dever de prestar contas**. Ademais, a análise dos autos denota a inobservância dos postulados da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da economicidade, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993. É dizer, o exame das faturas apresentadas permite a prolação de decisão definitiva de mérito no feito em exame e, por conseguinte, **afasta a sugestão de trancamento das contas**.*

28. *Oportuno rememorar que, nos termos da Cláusula Primeira do Contrato de Gestão nº 68/2001, fls. 67/73, o objeto do contrato consistia na realização do **cadastramento** das famílias residentes no Distrito Federal que preenchiam os requisitos para serem consideradas beneficiárias do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola, nos termos da Lei nº 10.219/2001. Sendo assim, a par do objeto especificado, bem como da proposta às fls. 26/28 e dos formulários às fls. 99/106, não é desarrazoado dizer que o serviço contratado envolvia, essencialmente, a **coleta e o cadastramento de dados**.*

29. *Nessa perspectiva, ao consultar processos seletivos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, deflagrados para contratação temporária de recenseadores, percebe-se a antieconomicidade no ajuste entabulado pelo Distrito Federal. A propósito, dados de contratações realizadas pela entidade indicam o valor médio de **R\$ 600,00** para retribuição mensal dos recenseadores e de **R\$ 700,00** para os supervisores<sup>9</sup>.*

30. *Contudo, conforme arazou a comissão tomadora, fl. 524 do Processo nº 080.020.856/2005 – apenso, o valor médio de remuneração individual para os agentes que atuaram na realização dos serviços objeto do contrato em exame foi de **R\$ 2.313,08**. Dessarte, no sentir deste MPC/DF, é contundente o **indício de superfaturamento no ajuste**.*

<sup>9</sup><https://ww2.ibge.gov.br/censo/edital04.shtm>  
[https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/ibge0206\\_edital.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/ibge0206_edital.pdf)



Nesse diapasão, é imperioso registrar que a eventual impossibilidade de quantificação não conduz, necessariamente, a um juízo pela ausência de prejuízo. Também por isso, necessária a reinstrução do feito.

Essa conclusão é robustecida pela simples leitura das normas aplicáveis ao caso concreto:

***Lei Complementar nº 01/94***

*Art. 13. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:*

*I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;*

*II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;*

***III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;'***

*Art. 17. As contas serão julgadas:*

*I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;*

*II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário.*

***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;***

***c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;***

*d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.'.*

*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, 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.*” (grifei).” (Grifos acrescidos).

A propósito, esse entendimento, conforme ressaltado pelo *Parquet*, encontra assento também na jurisprudência desta Corte. Entre os precedentes, cite-se a Decisão nº 5287/2016, no sentido de que, mesmo na impossibilidade de quantificação do dano, apurada após o devido processo legal, mostra-se possível a aplicação de sanção aos responsáveis, *in verbis*:

*“O Tribunal, pelo voto de desempate do Senhor Presidente, proferido com base nos arts. 73 e 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**, decidiu: I. tomar conhecimento: a) da defesa apresentada pelo Sr. Rogério Santos Soares (fls. 160/175); b) da Informação n.º 59/2016 – SECONT/2ªDICONTE (fls. 181/203); c) do Parecer n.º 348/2016–ML (fls. 204/226); II. considerar, com fundamento nos arts. 21 e 22 da LC n.º 01/1994, **iliquidáveis as contas em apreço**, determinando o seu trancamento; III. aplicar, individualmente, aos Srs. Edson César, Antônio Joaquim de Souza, Waltecídes Pereira de Araújo, Rogério Santos Soares e Jairo Pereira Picanço, **a sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994**, no valor de R\$ 4.679,20 (equivalente a 20% do valor máximo previsto no ‘caput’ do art. 182 do RI/TCDF), **em razão das falhas observadas nos autos**, a saber: infringência à Lei de Licitações, especificamente, quanto à inobservância das condições gerais previstas na Carta Convite n.º 123/1996 (fls. 04/06) e também às atribuições contidas no artigo 34, inciso V, c/c o artigo 51, incisos I e II do Decreto n.º 16.036/1994, que dispõe sobre o Regulamento da Organização Básica do CBMDF bem como o não cumprimento das responsabilidades referentes ao acompanhamento e recebimento da obra com a devida elaboração dos Termos de Recebimento Definitivo – TRD’s; IV. aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Conselheiro **INÁCIO MAGALHÃES FILHO**; V. dar ciência desta decisão aos interessados; VI. autorizar a devolução do feito à Secretaria de Contas – Secont/TCDF, para as providências cabíveis.”*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL****GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU**

Fls.: 325

Proc.: 8498/07  
Antônio\_\_\_\_\_  
Rubrica

Dessa forma, considerando-se a gravidade dos indícios de irregularidades constatados no ajuste em comento, especialmente, a ausência de prestação de contas, a Corte deve prosseguir no exame do feito, na forma sugerida pelo Ministério Público, em observância ao dever constitucional de prestação de contas, à regra da imprescritibilidade das ações de ressarcimento e aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Diante do exposto, acolhendo os fundamentos e a opinião do Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento da Informação nº 203/2017 - DICONTE1 (fls. 274/281);

II - determine o retorno dos autos ao corpo técnico para, em reinstrução, examinar as peças defensivas apresentadas em atendimento à Decisão nº 4476/2014.

Sala das Sessões, 08 de maio de 2018.

**PAULO TADEU****Conselheiro-Relator**